

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE
BIBLIOTHEK

2. BAND

Pol. g. 10392

Bibliothek

**AUFGABEN
DER DEUTSCHEN
GEMEINDEPOLITIK
NACH DEM KRIEGE**

VON

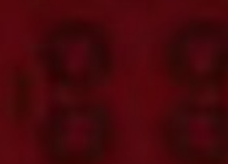
PAUL HIRSCH

Mitglied des Preussischen
Abgeordnetenhauses



BERLIN 1917

VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFT G. M. B. H.



LIBRARY
P
EX-111-111-111

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE BIBLIOTHEK
2. BAND

AUFGABEN DER DEUTSCHEN GEMEINDEPOLITIK NACH DEM KRIEGE

Verfassungs- und Verwaltungsfragen.
Finanzwesen. — Armen- und Waisenpflege.
Arbeitslosenfürsorge. — Schul- und Bildungswesen

VON
PAUL HIRSCH
MITGLIED DES PREUSS. ABGEORDNETENHAUSES



1917
VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFT G. M. B. H.,
BERLIN SW. 68



Vorwort.

GEWALTIG sind die Anforderungen, die nach dem Kriege an die deutschen Gemeindeverwaltungen herantreten werden. Auf den verschiedensten Gebieten sind ihnen neue Aufgaben erwachsen, Aufgaben, die die meisten von ihnen früher weit von sich zu weisen pflegten, die aber fortan einen wesentlichen Bestandteil einer jeden von sozialem Geist getragenen Gemeindepolitik bilden müssen. Der Weltkrieg, dieser größte Revolutionär aller Zeiten, hat mit veralteten Anschauungen aufgeräumt, neue Wege öffnen sich, ein neuer Geist beseelt die Menschheit und dieser Geist wird sich nicht zuletzt in der gemeindlichen Betätigung offenbaren.

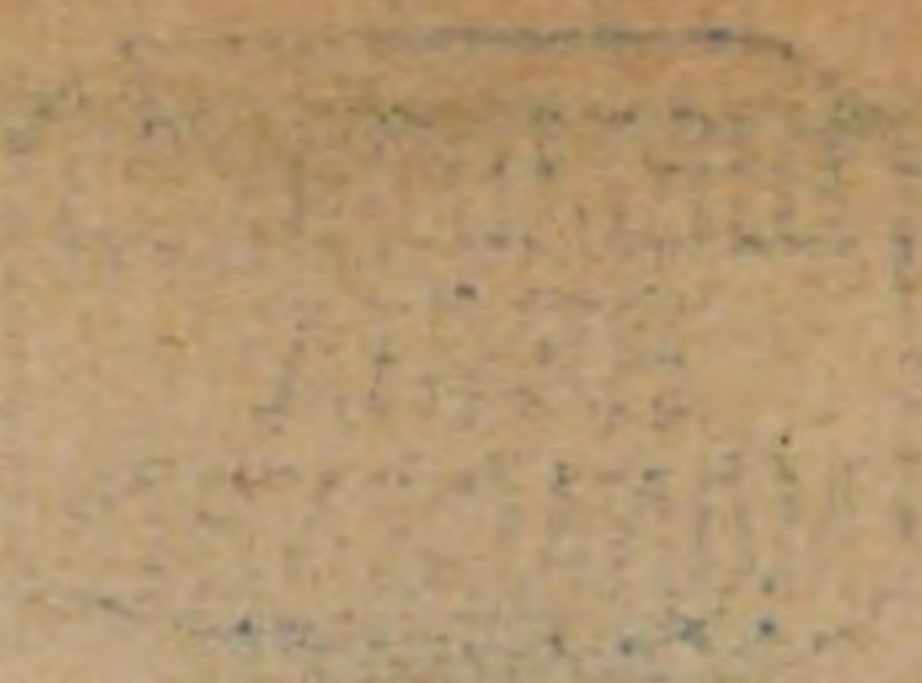
Da gilt es zu prüfen, ob die heutige Gemeindeverfassung den Erfordernissen der neuen Ära gerecht wird oder ob sie nicht einer völligen Umgestaltung bedarf, ob nicht endlich die Zeit gekommen ist, um wohlbegründete Forderungen der Demokratie, zu denen sich die Regierungen bisher ablehnend verhalten haben, in die Tat umzusetzen, ob nicht endlich die Zeit gekommen ist, unsere ganze Gemeindeverwaltung mit sozialem Geiste zu erfüllen.

Von diesen Erwägungen ausgehend, soll in der nachstehenden Arbeit versucht werden, kurz einige Aufgaben der deutschen Gemeindepolitik nach dem Kriege zu skizzieren. Die Schrift, der noch ein weiterer Teil folgen wird, bildet keine erschöpfende Darstellung der Gemeindepolitik überhaupt, sie greift aus der Fülle des Materials einiges heraus und beschränkt sich darauf — unter Betonung des Zusammenhanges zwischen staatlicher und gemeindlicher Politik und der Abhängigkeit der Gemeindeverwaltung von der Staatsverwaltung — die Wege anzudeuten, die in Zukunft gegangen werden müssen.

Möge die Schrift, die aus der Praxis für die Praxis geschrieben ist, ihren Zweck erfüllen.

Charlottenburg, im August 1917.

Paul Hirsch.





1. Verfassungs- und Verwaltungsfragen.

Die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung. — Die deutsche Gemeindeverfassung. — Hausbesitzerprivileg. — Öffentliche Stimmabgabe. — Selbstverwaltung der Gemeinde. — Bestätigungsrecht. — Landtagswahlrecht. — Verwaltungsorganisation. — Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 18. März 1916. — Ankündigung der Einschränkung der Staatsaufsicht in Preußen. — Grundgedanken der Neuorientierung.

DIE Neuordnung der inneren Politik, die dem deutschen Volke nach dem Kriege in Aussicht gestellt ist, wird an einer grundlegenden Änderung der Verfassung und Verwaltung der Gemeinden nicht vorübergehen können. Körperschaften, an die die Gesetzgebung so hohe Anforderungen gestellt hat, Körperschaften, deren kraftvoller Initiative auf den verschiedensten Gebieten nicht zuletzt es zu danken ist, wenn das deutsche Wirtschaftsleben vor allzu schweren Erschütterungen bewahrt blieb, haben einen begründeten Anspruch darauf, daß ihnen endlich die Stellung eingeräumt wird, die sie in den Stand setzt, auch größeren Aufgaben im Interesse ihrer Bürger gerecht zu werden; sie können verlangen, daß die ihre Bewegungsfreiheit hemmenden Ketten zerrissen werden, daß der Staat mit dem Bevormundungssystem bricht. Aber auch die Glieder der Gemeinde, die einzelnen Bürger können mit Fug und Recht fordern, daß die Klassenunterschiede beseitigt werden, daß fürderhin nicht der eine, dem ein gütiges Geschick zu Wohlstand verholfen hat, sich größerer Rechte erfreut als der andere, der vom Schicksal verfolgt, zeitlebens ein armer Teufel geblieben ist. Werden die Rechte der Bürger nicht mehr nach dem Besitz und dem Einkommen abgestuft, bildet allein die Fähigkeit den Maßstab für die Besetzung der Posten in der Verwaltung und Vertretung, dann wird ein Zustand herbeigeführt sein, der den Gemeinden und mit ihnen dem Staate, dessen

Organe sie sind, zum Segen gereicht, und der jeden einzelnen zur höchsten Kraftentfaltung im Dienste der Gesamtheit anspornt. Dann, aber auch nur dann, wird das Ziel der Stein-Hardenbergschen Reform erreicht sein, den Bürgern eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten.

„Zutrauen veredelt den Menschen, ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen“. Dies Wort des großen Reformators gilt nicht nur für das einzelne Individuum, es gilt vielleicht in noch höherem Maße für die Gesamtheit der Individuen, vor allem für die Gemeinden. Mehr als 100 Jahre sind verflossen, seit Freiherr vom Stein in der Ueberführung Preußens vom Absolutismus zum Verfassungsstaat die notwendige Voraussetzung für das Wiedererwachen Preußens erblickte und den Satz niederschrieb: „Teilnahme der Nation an Gesetzgebung und Verwaltung bildet Liebe zur Verfassung, eine öffentliche richtige Meinung über Nationalangelegenheiten und die Fähigkeit bei vielen Bürgern, die Gesellschaft zu verwalten. Die Geschichte lehrt, daß es viel mehr große Feldherren und Staatsmänner in freien als in despotischen Verfassungen gibt.“

Wie ein roter Faden zog sich dieser Gedanke durch die Städteordnung vom 19. November 1808. Aber was wir in dem seither verflossenen Jahrhundert erlebt haben, das beweist uns, daß von ihres Geistes Spuren nur noch wenig zu merken ist. Das Geschlecht der Epigonen, das nach einem Stein und einem Hardenberg die Leitung der Staaten in die Hand genommen hat, hat sich mehr und mehr von diesem Grundsatz entfernt.

In Preußen fing es an, und anderswo folgte man dem preussischen Beispiel. Schon bald nach Erlaß der Städteordnung setzten die Versuche ein, die Oberaufsicht des Staates zu erweitern und zugleich das Stimmrecht der Bürger einzuschränken. Im Jahre 1824 beantragten die Provinziallandstände der Mark Brandenburg bei dem König eine Erhöhung des zur Stimm- oder Wahlfähigkeit erforderlichen Grundvermögens oder Einkommens, damit nur die „gebildete“ Klasse der Bürger zu Stadtverordneten und Mitgliedern des Magistrats gewählt werden könne. 1827 forderte der Minister des Innern von Schuckmann eine Erweiterung des Oberaufsichtsrechts des

Staates, den Ausschluß der „ärmeren ungebildeten Klasse“ der Bürger aus den Stadtverordnetenversammlungen und dem Magistrat und endlich die Beschränkung der den Bekennern der mosaischen Religion eingeräumten Befugnisse. Es erging die Städteordnung vom 17. März 1831, ein Kompromiß zwischen feudaler und bureaukratischer Reaktion, die das gleiche Wahlrecht zwar noch nicht allgemein beseitigte, aber den Städten anheimstellte, durch Ortsstatut ein Klassenwahlsystem einzuführen. Einen weiteren Rückschritt hinsichtlich des Wahlrechts bedeutet die Gemeindeordnung vom 11. Mai 1850; sie sah für die Stadtverordnetenwahlen ein ähnliches Dreiklassenwahlsystem vor, wie es die Regierung 1849 für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus oktroyiert hatte. Die noch heute geltende Städteordnung vom 30. Mai 1853 endlich brachte allgemein für die östlichen Provinzen die Einteilung der Bürger in drei Klassen nach der Steuerleistung.

Hierbei ist es bis auf den heutigen Tag geblieben. Auch Westfalen und die Rheinprovinz haben in ihren Städteordnungen das Dreiklassenwahlsystem angenommen, und im letzten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts sind Hessen-Nassau und die Hohenzollernschen Landesteile gleichfalls dazu übergegangen. In denjenigen preußischen Provinzen aber, in denen heute noch das gleiche Wahlrecht besteht, ist durch Gesetzesbestimmungen der verschiedensten Art dafür gesorgt, daß das Vorrecht der Besitzenden erhalten bleibt, und wenn die Erhöhung des Wahlzensus bis an die äußerste Grenze des gesetzlich Zulässigen noch nicht genügt, um eine sozialdemokratische Mehrheit zu verhüten, dann finden wir, wie es z. B. in Kiel der Fall war, den Magistrat eifrig an der Arbeit, die Regierung dringend um eine gesetzgeberische Aktion zur Abwendung dieser „Gefahr“ zu ersuchen. Es fehlt auch nicht an städtischen Körperschaften, die, nicht zufrieden mit der durch das Dreiklassenwahlsystem bedingten Entrechtung des Proletariats, Gebrauch machten von der ihnen durch das Gesetz vom 30. Juni 1900 eingeräumten Befugnis und der Bildung der Wählerabteilungen statt des einfachen den anderthalbfachen Durchschnitt des Steuerbetrages zugrunde legten, um die Ueberflutung der zweiten oder gar der ersten Wählerabteilung durch die Massen zu hintertreiben. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, den plutokratischen Cha-

rakter des Dreiklassenwahlsystems noch zu verstärken, und sie haben davon reichlich Gebrauch gemacht.

Wie in Preußen, so sind in anderen deutschen Bundesstaaten im Laufe der Jahrzehnte allmählich die Gemeindeordnungen rückwärts revidiert worden. Die unter dem Einfluß der Bewegung von 1848 und der Frankfurter Rechte in mehreren deutschen Kleinstaaten ergangenen neuen Gemeindegesetze fielen, um mit *Preuß*¹ zu reden, fast ausnahmslos nach kurzem Dasein der Reaktion zum Opfer und mußten der Wiederherstellung des vormärzlichen Zustandes weichen. Noch in allerneuester Zeit hat man hier und da mit Erfolg versucht, die Rechte der Massen wesentlich einzuschränken. Hamburg hat 1906 das bis dahin geltende gleiche Wahlrecht der Bürger, das übrigens durch die Bevorzugung der Notabeln und der Grundeigentümer die Rechte der minderbemittelten Bevölkerung ohnehin schon einschränkte, aufgehoben und durch ein Klassenwahlrecht ersetzt. Württemberg hat das Wahlrecht, das ursprünglich alle Einwohner der Gemeinde umfaßte, mit der Zeit auf die Gemeindebürger beschränkt, Baden hat zwar den Kreis der wahlberechtigten Personen allmählich erweitert, auf der anderen Seite aber das Dreiklassenwahlsystem eingeführt, in Elsaß-Lothringen hat das aus der Zeit der französischen Herrschaft überlieferte, mit dem Reichstagswahlrecht übereinstimmende Gemeindewahlrecht 1894 aus Furcht vor der Sozialdemokratie eine Wahlrechtsbeschränkung erfahren, in Sachsen gestattet die Reform durch Ortsstatut die Anordnung, daß die Wahlen nach gewissen Klassen der Bürgerschaft zu erfolgen haben, ganz zu schweigen von den kleineren Bundesstaaten, aus denen fort und fort von Versuchen einer Schmälerung des Wahlrechts berichtet wird.

Zu der Verkümmernng des Wahlrechts der Minderbemittelten kommt dann noch das *Hausbesitzerprivileg*, das vielleicht vor 100 Jahren berechtigt gewesen sein mag, aber heute jeder inneren Berechtigung entbehrt und trotz seiner oft schädlichen Wirkung und trotzdem sogar die preußische Regierung im Jahre 1876 seine Beseitigung angestrebt hatte, aus

¹ H. Preuß, *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*. I. Leipzig, B. G. Teubner. 1906.

politischen Gründen aufrechterhalten geblieben ist. Dieselbe Regierung, die vor 40 Jahren erklärte, daß das Bedürfnis, ja die Nützlichkeit einer derartigen, eine besondere Klasse der Einwohnerschaft hervorhebenden Bestimmung vielfach und anscheinend nicht ohne Grund in Frage gestellt sei, hält heute, um den Sozialdemokraten das Eindringen in die Gemeindevertretungen zu erschweren, an dieser überlebten Bestimmung fest. Wie es ja überhaupt charakteristisch für die preußische Regierung war, daß sich bei ihr Hand in Hand mit dem Anwachsen der sozialdemokratischen Bewegung ein völliger Umschwung in den Anschauungen über das Wahlrecht vollzogen hat. 1876 forderte sie den Ersatz der öffentlichen Stimmabgabe bei den Stadtverordnetenwahlen durch Stimmzettel, „da das diesem System zugrunde liegende Motiv, die Wähler von illegitimen Beeinflussungen und vor der Notwendigkeit einer Rücksichtnahme auf Personen und auf äußere Verhältnisse zu bewahren, in verstärktem Maße bei den auch bezüglich der passiven Wahlfähigkeit in dem engeren Kreise der Mitbürger einer und derselben Gemeinde sich vollziehenden Kommunalwahlen“ zutreffe. Ein Menschenalter später gibt es keinen wärmeren Befürworter der öffentlichen Stimmabgabe als die preußische Regierung. Erklärte doch der damalige Minister des Innern Freiherr von Rheinbaben im Jahre 1900 bei der Beratung der Hohenzollernschen Gemeindeordnung, die bekanntlich das geheime Wahlrecht vorsieht, dieser Wahlmodus sei nur beibehalten worden mit Rücksicht auf die Gesetzgebung in den benachbarten süddeutschen Staaten, als eine Konzession für die nicht ohne Mühe durchgesetzte Neueinführung des Dreiklassenwahlrechts. Eine Konsequenz dahin, daß nun auch in den anderen Landesteilen das geheime Wahlrecht für Gemeindewahlen zur Einführung gelangen solle, sei mit dieser Regelung für einen verhältnismäßig kleinen Landesteil nicht verbunden; er werde zu einer Beseitigung des bestehenden Wahlrechts nicht die Hand bieten.

Rückschritt, wohin wir blicken, selten einmal ein kleiner Fortschritt. Und wie mit dem Wahlrecht der Bürger, so steht es auch mit der *Selbstverwaltung der Gemeinden*. Lenken wir unser Augenmerk auf Preußen und lassen wir die übrigen Bundesstaaten außer Betracht, so sehen wir, daß die Städte-

ordnung von 1808 dem Staate zwar ein Aufsichtsrecht vorbehielt, dies Recht aber im allgemeinen auf Erhaltung der Staatsverfassung, auf die letzte Kontrolle der Verwaltung des Stadtvermögens und darauf beschränkte, darüber zu wachen, daß nichts gegen den Zweck des Staates und gegen die bestehenden Gesetze vorgenommen werde. Nach der Städteordnung von 1808 hing die letzte Entscheidung über alle wichtigen Gegenstände fast ganz allein von den Stadtverordneten ab, der Magistrat war im Grunde genommen nur ausführende Behörde. Die Städteordnung von 1831 dagegen verlangte für eine Anzahl besonders wichtiger Beschlüsse und Handlungen außer der Uebereinstimmung zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung auch die früher nicht nötige Genehmigung der Regierung, sie gab dem Magistrat das Recht, einem Beschluß der Stadtverordneten, der nach seiner Ueberzeugung dem Gemeinwohl nachteilig werden würde, die Bestätigung zu versagen, mit einem Worte, sie verlegte den Schwerpunkt der kommunalen Verwaltung aus der Stadtverordnetenversammlung in den Schoß des Magistrats.

Dazu kam eine beträchtliche Verschärfung der Staatsaufsicht; die Regierung erhielt das Recht zur kommissarischen Besetzung einer Magistratsstelle im Falle der Verzögerung einer zu bestätigenden Wahl, dem Könige wurde die Befugnis erteilt, eine Stadtverordnetenversammlung, die fortwährend ihre Pflicht vernachlässigt oder in Unordnung und Parteiung zerfällt, aufzulösen. Noch weiter ging die Gemeindeordnung von 1850, sie gab dem Minister des Innern die Vollmacht, Gemeinderat und Gemeindevorstand nach freiem Ermessen vorläufig — und zwar höchstens auf ein Jahr — zu suspendieren und deren Verrichtungen besonderen Kommissaren zu übertragen.

Der kleine Fortschritt, der darin erblickt werden könnte, daß das Aufsichtsrecht den neu geschaffenen Kreisausschüssen und Bezirksräten übertragen war, wurde bereits 1853 illusorisch gemacht, die staatlichen Behörden nahmen das Aufsichtsrecht wieder für sich in Anspruch. Weiter wurde die staatliche Bestätigung, die das Gesetz von 1850 nur noch für den Bürgermeister und den Beigeordneten beibehalten hatte, wieder auf alle Magistratsmitglieder ausgedehnt, der Regierungspräsident erhielt die Befugnis, im Falle der zweimaligen Nichtbestätigung,

der Weigerung einer nochmaligen Wahl oder Wiederwahl des Nichtbestätigten, die Stelle kommissarisch auf Kosten der Stadt zu besetzen.

Man weiß, was das *Bestätigungsrecht* in der Hand einer bureaukratischen Regierung bedeutet. Die Geschichte lehrt, wie dies Recht mißbraucht wurde, um politisch mißliebige Personen von der Gemeindeverwaltung fernzuhalten. Es ist ein offenes Geheimnis, daß nicht nur in Preußen, sondern auch in anderen Bundesstaaten bis zum Ausbruch des Krieges Mitglieder der sozialdemokratischen Partei grundsätzlich nicht bestätigt wurden, ja die Zeit liegt noch nicht allzu weit hinter uns, wo auch Anhänger der freisinnigen Parteien nicht selten mit gleicher Münze gemessen wurden. Vertreter der verschiedensten politischen Parteien haben sich wiederholt scharf gegen das Bestätigungsrecht gewendet. Kein geringerer als der ehemalige Zentrumsführer *Windthorst* war es, der 1876 mit folgenden treffenden Worten seine Aufhebung forderte:

„Ich für mich habe die Ueberzeugung gewonnen, daß die Regierung durch das Recht der Bestätigung viel mehr an Autorität verliert, als sie jemals gewinnen kann. Wenn eine erhebliche, bedeutende Kommune einen Mann zu ihrem Magistratsmitgliede oder zu ihrem ersten Magistratsmitgliede erwählt, dann habe ich nur die Wahl zwischen zwei Annahmen: entweder ist die Kommune überhaupt nicht fähig, zu wählen, dann sollte man ihr die Wahl gar nicht gegeben haben, dann ernenne man, wie es in anderen Ländern geschieht, einfach von Staats wegen die Mitglieder der städtischen Magistrate, oder die Kommune ist fähig, richtig zu wählen, dann muß man nicht glauben, daß die Bureaukratie besser urteilt als die Kommune, und ein solches Urteil der Bureaukratie liegt immer vor, wenn man eine Bestätigung einem Manne versagt, dem eine Kommune ihr Vertrauen geschenkt hat. Ich kenne für meine Person keine stärkere Verneinung der Selbständigkeit einer Stadt, ich kenne keinen größeren Hohn auf die Selbstverwaltung, als wenn die Regierung ohne jeglichen Grund den Mann des Vertrauens der Stadt verwerfen kann.“

Schon früher hatte sich der Nationalliberale *von Bennigsen* in ähnlichem Sinne geäußert, und selbst ein Freiherr *von Mantuffel* hielt es für nötig, darauf hinzuweisen, daß das Bestätigungsrecht für Stadträte „zu nichts als zu Widerwärtigkeiten, zu Gehässigkeiten geführt und schließlich die Regierung bloß

dahin gebracht habe, daß eine mißliebige Person allerdings vielleicht beseitigt wurde, während eine zweite mißliebige Person vielleicht doch noch bestätigt wurde“. 1876 hatte das preußische Abgeordnetenhaus einstimmig verlangt, daß die Regierung wenigstens verpflichtet sei, die Gründe der Nichtbestätigung anzugeben, heute weist es in seiner übergroßen Mehrheit ein solches Verlangen als einen angeblichen Eingriff in die Rechte der Krone mit Entrüstung zurück.

Der Reformversuch von 1876 war der letzte Versuch der preußischen Regierung, sich mit den Grundfragen der Städteverfassung eingehend zu beschäftigen. Der Entwurf ist gescheitert. „Mehr noch als das Scheitern jenes Gesetzes selbst“, sagt *Preuß*¹, „muß es heute beim Rückblick auf die damaligen Verhandlungen mit einem Gefühl wehmütiger Bitterkeit erfüllen, daß nicht nur das seitdem verflossene Menschenalter sich zur Wiederaufnahme dieser Arbeit unfähig gezeigt hat, sondern daß inzwischen sogar das Verständnis für die Wichtigkeit und Dringlichkeit jener Probleme fast völlig verlorengegangen zu sein scheint. Der tiefe geistige Verfall, die ungeheuerliche Verödung unseres öffentlichen Lebens während dieses Menschenalters springt hier beißend grell in die Augen.“

Wir schließen uns diesem vernichtenden Urteil vollinhaltlich an, und wenn wir weiter daran erinnern, wie der preußische Landtag im Jahre 1906 das Bestätigungsrecht auf Mitglieder der Schuldeputation ausgedehnt, wie das Polizeikostengesetz von 1908 den Städten zwar die Pflicht zum Zahlen auferlegt, ihnen aber jedes Recht auf polizeilichem Gebiete genommen hat, wie auf dem Verwaltungswege das Petitionsrecht der Gemeinden illusorisch gemacht ist, so hat man eine Vorstellung davon, wie weit wir in Preußen noch von einer wirklichen Selbstverwaltung der Gemeinden entfernt sind. Und nicht viel besser ist es in den meisten übrigen Bundesstaaten.

Fürwahr, es ist keine Uebertreibung, wenn der Berliner Oberbürgermeister *Wermuth* die Verhandlungen des vierten Deutschen Städtetages in Köln 1914 unter Hinweis auf die Frage der Arbeitslosenversicherung und ihres unzertrennlichen Begleiters, des Arbeitsnachweises, mit der Bemerkung eröffnete, daß auf

¹ l. c. Seite 356.

diese wichtigste aller sozialen Fragen zwar viel guter Wille verwandt, daß aber, was nicht die Städte aus eigener Befugnis zu tun vermocht haben, ungetan geblieben sei. Die Reichsgesetzgebung habe sich ihnen versagt. Das sei leider kein einzelner Fall: „Wir dürfen und können es uns nicht verhehlen, daß die Gesetzgebung, und zwar nicht nur im Reiche, sondern recht merkbar auch in maßgebenden Bundesstaaten, den Städten zurzeit nicht hold ist. Fast überall sind wir in eine mühsame Abwehr gedrängt, und wenn einmal Wohlwollen und Verständnis eine Aktion nicht zuungunsten der Städte oder gar zu ihren Gunsten beginnt, dann verändert sich im weiteren Verlaufe ihr Angesicht häufig derart, daß wir wünschen möchten, sie wäre ganz unterblieben.“

Hatten die Gemeinden schon vorher bewiesen, wie unrechtmäßig das Mißtrauen gegen sie ist, so dürften die Erfahrungen unter dem Kriegszustand keinen Zweifel daran lassen, daß sie das ihnen entgegengebrachte Mißtrauen in keiner Weise verdienen, daß sie reif sind — selbstverständlich unter Beachtung der staatlichen Gesetze —, ihre Angelegenheiten selbst zu verwalten und daß es keiner Eingriffe der staatlichen Bürokratie bedarf, sie zur Erfüllung ihrer Pflicht anzuhalten. Die Regierungen sollten hieraus die Konsequenzen ziehen und die Gemeinden endlich so stellen, daß sie ungehindert und frei von einengenden Fesseln ihre Tätigkeit ausüben können. Voraussetzung hierfür ist eine wirklich *freie Selbstverwaltung in Verbindung mit einem freien Gemeindewahlrecht. Die Klassenswahlssysteme müssen verschwinden, allen Bürgern ohne Unterschied des Geschlechts muß ein gleiches Wahlrecht mit geheimer Stimmabgabe gewährt werden.*

Das allein genügt aber noch nicht. Eine freie Gemeinde kann nur wirken in einem freien Staate. Wir müssen deshalb — zumal im Hinblick auf den engen Zusammenhang zwischen staatlicher Gesetzgebung und kommunaler Verwaltungstätigkeit — weiter fordern, daß auch mit den plutokratischen Wahlsystemen zu den gesetzgebenden Körperschaften aufgeräumt und daß in allen Bundesstaaten das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht eingeführt wird. Mit dieser Forderung steht die Sozialdemokratie keineswegs allein, sie findet sich in dem Programm auch anderer starker Parteien, und vorurteils-

lose Männer der Wissenschaft ohne Unterschied der Richtung haben sich ihr angeschlossen.

Auch die Regierung hat längst eingesehen, daß es so wie bisher nicht weitergehen kann. Daß für ein Klassenwahlrecht kein Platz mehr ist, hat sie unumwunden in der Osterbotschaft des Deutschen Kaisers vom 7. April 1917 zugegeben, und am 11. Juli 1917 hat sie eine Reform des preußischen Landtagswahlrechts auf der Grundlage des gleichen Wahlrechts verheißen. Ist für ein Klassenwahlrecht kein Platz mehr, dann muß nicht nur das Dreiklassenwahlrecht zum Preußischen Landtag fallen, sondern dann müssen auch mit ihm alle Klassenwahlsysteme für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen sobald als möglich von der Bildfläche verschwinden.

Aber auch damit allein ist es noch nicht getan, unsere ganze Gemeindeverfassung bedarf einer Aenderung von Grund aus. Im deutschen Gemeinderecht ist, wie *Hugo Lindemann*¹ in einer lesenswerten Abhandlung über die Selbstverwaltung hervorhebt, Beschluß und Ausführung voneinander getrennt und auf zwei verschiedene Organe übertragen, die meist aus verschiedenen Wahlen hervorgehen, das eine, das Beschluß- und Kontrollorgan, aus den Wahlen der Bürger- oder Einwohnerschaft, das andere aus den Wahlen des Beschlußorganes selbst oder eines besonderen, aus Beschluß- und Verwaltungsorgan gebildeten Wahlkörpers. In dieser Trennung erblickt Lindemann den ersten Fehler der ganzen Verwaltungsorganisation, und er fordert deshalb die Zusammenfassung aller Funktionen des Gemeinwesens, Beschluß und Ausführung, an einer Stelle, in einem Repräsentativorgan, das über das Wie der Verwaltung beschließt und die Ausführung seiner Beschlüsse durch seine Beamten selbst leitet. Nur auf diesem Wege, glaubt er, könne man die Schwerfälligkeit vermeiden, die mit dem Uebermaß der Kollegialberatung bei der Magistratsverfassung notwendig verknüpft ist und namentlich in Großgemeinden sich ausbilden muß, und die Gefahren einer bureaukratischen Präfekten-gewalt, die bei der Bürgermeistereiverfassung die Bedeutung

¹ Siehe „*Recht, Verwaltung und Politik im Neuen Deutschland*“. Herausgegeben von Dr. Alfred Bozi und Dr. Hugo Heinemann. Stuttgart 1916, Ferd. Enke.

der auf dem Ehrenamt beruhenden Stadtverordnetenversammlung bedroht.

Dann erst werde auch die Einfachheit der Arbeitsorganisation und die Durchsichtigkeit der Verantwortlichkeiten erreicht, die wir für die Selbstverwaltung fordern müssen. Durchaus zutreffend weist Lindemann auf die Unmöglichkeit hin, daß die Städte das, was die neue Zeit von ihnen verlangt, mit Organen leisten, die für ganz andere Verhältnisse zugeschnitten waren und die in früheren geschichtlichen Perioden vielleicht ausreichen mochten: „Es war, als ob man einen Fisch aus dem Wasser werfen und von ihm verlangen würde, daß er mit den gleichen Bewegungsapparaten mit den Hirschen um die Wette springen soll. Unsere Städte haben, so gut es eben ging, mit ihren alten Bewegungsapparaten zu laufen versucht. Aber um so gigantischer unsere kapitalistische Unternehmung gedieh, je gewaltiger sie die Arbeitsmassen in Bewegung brachte, sie bald hier, bald dort nach ihren Bedürfnissen zusammenballte, je rücksichtsloser die emporwuchernden Syndikate und Truste ihre wirtschaftliche Macht auszudehnen und ihr auch die öffentlichen Körperschaften, Gemeinden und Staaten zu unterwerfen versuchten oder verstanden, desto unzulänglicher erwiesen sich alle Aushilfsversuche unserer Städte, mit der veralteten Organisation den sie bedrohenden neuen wirtschaftlichen Mächten die Stirn zu bieten. Ihrer Konkurrenz kann nur durch eine neue Verwaltungsorganisation begegnet werden, die den Städten außer der Zusammenfassung von Beschluß und Leitung in demselben Verwaltungskörper auch die Vollmacht gibt, ihre Organisation den neuen Bedürfnissen ihrer Einwohnerschaft und den daraus für sie entstehenden Aufgaben beweglich anzupassen.“

Das Heil erblickt Lindemann nicht in der Vervielfältigung des Verwaltungskörpers, in der Auseinandersplitterung zusammengehöriger Funktionen, nicht in dem Anschwellen der Magistrats- und Stadtverordnetenversammlungen durch Vermehrung ihrer Mitgliederzahl, nicht in der Häufung der Deputationen, sondern gerade in der umgekehrten Richtung, in der Restriktion aller dieser Instanzen nach Zahl und Mitgliederzahl und in einer Organisation, die den Städten es möglich macht,

ihre innere Verwaltung den Bedürfnissen und Aufgaben der umbildenden Zeit anzupassen.

Selbst wenn die von Lindemann empfohlene Organisation zur vollen Durchführung gelangt, und selbst wenn entsprechend der Resolution des Parteitags der deutschen Sozialdemokratie in Bremen 1904 die Bildung des Wahlkörpers nach den Grundsätzen der Einwohnergemeinde erfolgt, alle Besitzprivilegien aufgehoben werden, das Einkammersystem eingeführt und eine aus allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen hervorgehende Gemeindevertretung geschaffen ist, so darf man doch darüber die Notwendigkeit einer freien Selbstverwaltung nicht außer acht lassen. Der Staat muß mit seinem Bevormundungssystem brechen und die Bewegungsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden erweitern. Entsprechend der Forderung des sozialdemokratischen Kommunalprogramms sollte das staatliche Aufsichtsrecht auf das Recht der Beanstandung ungesetzlicher Verwaltungsakte der Gemeinden beschränkt, die Möglichkeit der Prüfung ihrer Gesetzmäßigkeit durch die ordentlichen Gerichte geschaffen und die die Selbstverwaltung einschränkende Befehlsgewalt der Staatsbehörden gegenüber den Gemeinden aufgehoben werden.

Es hört sich sehr schön an, wenn es in dem *Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 18. März 1916* heißt:

„Wenn Städte, Landgemeinden, Kreise und Provinzen in diesem Kriege im Dienste des Vaterlandes Vorbildliches geleistet haben, wenn sie sich der im Kriege hervorgetretenen Notwendigkeit zu gemeinschaftlichem Ausbau unserer Volkswirtschaft anpassen und zahlreiche neue Aufgaben auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege übernehmen konnten, so danken sie das jener Kraftquelle, die vor einem Jahrhundert, gleichfalls in schwerer Zeit, durch die preußische Städteordnung erschlossen und von da aus den anderen öffentlichen Körperschaften zugeführt worden ist — der Selbstverwaltung. Niemals hätte es diesen Körperschaften gelingen können, den gewaltigen Aufgaben des Krieges in solchem Maße gerecht zu werden, wenn ihnen nicht die Selbstverwaltung die Möglichkeit freier Entschliebung und das stärkende Bewußtsein eigener Verantwortung gegeben hätte. Darum muß es die Aufgabe der Staatsregierung sein, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden weiterhin das kostbare Gut der Selbstverwaltung zu wahren und nach Möglichkeit zu mehren.

Wie sich Art und Umfang der Gemeindeaufsicht einer gesetzlichen Begriffsbestimmung entziehen, so kann es auch nicht meine Aufgabe sein, diese Aufsicht durch allgemeine Anordnungen zu regeln. Vielmehr gilt es, den Geist dieser Aufsicht dem Geiste der Selbstverwaltung anzupassen. Ruht die Selbstverwaltung auf dem ethischen Boden der Selbstverantwortung, so muß die Aufsicht bei allen ihren Maßnahmen von der Achtung vor der Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane ausgehen und auf ihre Stärkung abzielen.

Dies vorausgeschickt, mag hier im einzelnen auf diejenigen Obliegenheiten der Aufsichtsbehörden hingewiesen werden, die Bestätigungen, Genehmigungen, Beschwerden, Nachforschungen oder Anregungen zum Gegenstande haben.

Bei Bestätigungen gemeindlicher Wahlen darf die Aufsichtsbehörde nicht von der Fragestellung ausgehen, ob der Gewählte nach *ihrer* Auffassung der rechte Mann für den Posten sei, auf den er gestellt werden soll, sondern von der andern Fragestellung, ob die Wahl mit der Verantwortung der zu wählenden Körperschaft überhaupt vereinbar und vom Standpunkt des Staatswohls erträglich erscheint.

Bei der *Genehmigung* von Gemeindebeschlüssen soll die Aufsichtstätigkeit auf die Prüfung der Uebereinstimmung der Beschlüsse mit den gesetzlichen und den neben den Gesetzen geltenden Bestimmungen beschränkt bleiben, unbeschadet der besonderen staatlichen Interessen, die bei der Aufsicht über die Gemeindefinanzen obwalten oder die durch die Gewährung staatlicher Zuschüsse zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben gegeben sind.

Beschwerden gegen Gemeindeverwaltungen sollen von der Aufsichtsbehörde einer Berichterstattung durch die Gemeindebehörden dann nicht unterworfen werden, wenn sich schon aus dem Inhalte ergibt, daß die Gegenstände der Beschwerde dem Gebiete der reinen Selbstverwaltung angehören, und daß vom Standpunkte des Staatswohls kein Interesse an einer Aufklärung des Tatbestandes vorhanden ist. Vielmehr soll in solchen Fällen der Beschwerdeführer ohne weiteres dahin beschieden werden, daß für die Aufsichtsbehörde kein Anlaß zur Aufklärung oder zum Eingriff gegeben sei.

Auf Pressemeldungen oder auf Gerüchte hin ist nur dann Bericht durch die Aufsichtsbehörde einzufordern, wenn die Angaben ernsthaft erscheinen und der Fall besondere Wichtigkeit beansprucht. In diesen und ähnlichen Fällen wird sich übrigens häufig der Weg telephonischer oder persönlicher Aufklärung empfehlen.

Anregungen allgemeiner Natur werden sich am fruchtbarsten erweisen, wenn sie sich an die freien Vereinigungen der verschiedenen Gemeindeverbände, insbesondere die Städtetage, Vereinigungen der

Landgemeinden, Bürgermeistereien, Amtsverbände usf. richten und diesen zur Erörterung und Prüfung überwiesen werden.

Bei Beobachtung dieser Winke wird das Vertrauensverhältnis, das zwischen Aufsichtsbehörde und Gemeinde oder Gemeindeverband obwalten muß, an Zuverlässigkeit gewinnen. Zur Pflege dieses Vertrauensverhältnisses ist die dauernde persönliche Fühlung zwischen den Vertretern der Gemeindekörperschaften einerseits und der Aufsichtsbehörde andererseits unerläßlich.

Ich lege den größten Wert darauf, daß die vorstehende Verfügung zum Schutze der Selbstverwaltung gerade in den jetzigen Zeiten angestrengtester gemeinsamer Tätigkeit für das Wohl des Staates von allen Gemeindeaufsichtsbehörden streng beachtet wird."

Leider ist es vorläufig nur bei den Worten geblieben, Taten sind ihnen noch nicht gefolgt. Allerdings hat der Vertreter des Ministers in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 18. April 1917 die Einbringung einer Gesetzesvorlage angekündigt, die die Staatsaufsicht über die Gemeinden einschränken soll, und auch das Abgeordnetenhaus hat einen Antrag auf feste Umgrenzung und sachgemäße Einschränkung der Staatsaufsicht über die Kommunalverbände angenommen, aber die Verhandlungen im Parlament haben keinen Zweifel darüber gelassen, daß auch diese Reform wieder Stückwerk sein wird.

Nach der Erklärung des Unterstaatssekretärs soll die allgemeine Staatsaufsicht sich in Zukunft darauf erstrecken, daß die Geschäfte nach den Vorschriften der Gesetze geführt werden und daß die Verwaltung in ordentlichem Gange bleibt. Mit anderen Worten, die vom Obergerverwaltungsgericht in wiederholten Entscheidungen festgelegten materiellen Grenzen der Staatsaufsicht sollen in Gesetzesform gekleidet werden, ähnlich wie das in anderen Bundesstaaten, z. B. in Württemberg, der Fall ist. Gleichzeitig soll die Möglichkeit der Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben sein, um zu verhindern, daß die staatlichen Aufsichtsbehörden bei ihren Verfügungen über die rechtlich und gesetzlich bestimmt festzulegende Grenze hinausgehen. Auch hinsichtlich der speziellen Staatsaufsicht, d. h. der einzelnen Akte, bei denen durch Genehmigung, Bestätigung oder Zustimmung eine Mitwirkung der Staatsbehörden erforderlich ist, damit ein Beschluß eines Selbstverwaltungskörpers in die Praxis umgesetzt werden

kann, ist eine weitere Einschränkung geplant, die Mitwirkung der Staatsbehörden soll darauf beschränkt werden, darüber zu wachen, daß keine Gesetze verletzt werden, und im übrigen soll nur aus wichtigen Gründen des Staatswohls und des Gemeindeinteresses in einzelnen Fällen den Staatsbehörden die Befugnis des Einspruches gegen bestimmte Beschlüsse erteilt werden.

Man wird nach diesen Andeutungen wohl nicht fehlgehen in der Annahme, daß der zu erwartende Gesetzentwurf nichts weiter enthält, als was bereits vor Kriegsausbruch die Zustimmung der Immediatkommission gefunden hatte. Die Immediatkommission hatte vorgeschlagen, daß von der Genehmigungspflicht aller Ortsstatuten, Satzungen, Reglements und ähnlicher Gemeinde- und Kommunalbeschlüsse, für die jetzt im allgemeinen eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorgesehen ist, Abstand genommen werden kann, mit Ausnahme einzelner weniger von ganz besonders wichtiger Art. Weiter wollte sie die jetzt allgemein vorgeschriebene Verpflichtung beseitigen, wonach bei allen höheren Kommunalverbänden und bei den größeren Städten mit mehr als 25 000 Einwohnern die Genehmigung zur Veräußerung von Grundstücken einzuholen ist, es sei denn, daß es sich um ganze Landgüter oder um Forstgrundstücke handelt, bei denen gewisse allgemeine Landeskulturinteressen ein besonderes Staatsinteresse in sich schließen. Ferner hatte sie angeregt, die Grenze, bis zu der Zuschläge zur Einkommensteuer ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde erhoben werden können, von 100 auf 200 Proz. heraufzusetzen, die Befugnisse der Gemeindebehörden bei der Ordnung des Verhältnisses der Realsteuern zu der Einkommensteuer und des Verhältnisses der Realsteuern untereinander auszudehnen, eine Reihe indirekter Steuern — Hundesteuer, Luxussteuer, Vergnügungssteuer, zum Teil und unter gewissen Voraussetzungen auch die Umsatzsteuer — von der Genehmigungspflicht zu befreien. Ähnliche Vorschläge wie für die Gemeinden waren für die Kreise und Provinzen gemacht worden. In bezug auf die Personalkontrolle war die Immediatkommission zu keinem positiven Ergebnis gelangt, insbesondere hatte sie sich nicht dazu entschließen können, das Bestätigungsrecht für Magistrats-

mitglieder aufzuheben oder doch wenigstens auf solche städtischen und kommunalen Organe zu beschränken, die mit staatlichen Aufgaben befaßt sind. Sie hat sich vielmehr auf den Standpunkt gestellt, daß dann die Gefahr vorhanden wäre, daß staatsfeindliche Elemente in die Kommunalverwaltungen hineinkommen könnten. Dies Verhalten ist um so kurzsichtiger, als selbst ein konservativer Oberpräsident auf Grund seiner Erfahrungen in einer östlichen und einer westlichen Provinz die außerordentlichen Schwierigkeiten und Bedenken hervorgehoben hatte, die dem gegenwärtigen Zustande anhaften. Was endlich die Umgrenzung des Aufsichtsrechts betrifft, so hat sich die Immediatkommission zu dem Grundsatz bekannt, daß die Staatsaufsicht sich in der Regel nicht mit Zweckmäßigkeitsfragen zu befassen habe und daß auch ihr gegenüber die Rechtskontrolle eintreten müsse, sie hat aber eine gesetzliche Formulierung dieses Gedankens für schwierig gehalten.

Hiernach ist also die Reform völlig unbefriedigend. Sie sieht weder die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden noch der Aufgaben zwischen Polizei und Gemeinden, noch eine Beseitigung des Bestätigungsrechts vor, von einem neuen Gemeindewahlrecht ganz zu schweigen. Die Unterordnung der Gemeindeverwaltung unter die Staatsaufsicht wird auch nach Durchführung dieser Reform fortbestehen, die staatlichen Behörden werden sich nach wie vor als Vorgesetzte der Gemeinde betrachten, es wird im wesentlichen so bleiben wie heute, wo die Staatsaufsichtsbehörden sich, wie der Berliner Oberbürgermeister *Wermuth* kürzlich im Herrenhause betonte, nicht mehr mit der Lupe unterscheiden lassen von den Staatsverwaltungsbehörden. Die Gemeinde als unterstes Glied der staatlichen Behördenorganisation, in Unterordnung unter die untersten staatlichen Behörden, das war, um mit *Lindemann* zu reden, das Ideal des absoluten Polizeistaates, es ist auch heute noch das Ideal der staatlichen Bureaukratie, die zunächst auf dem Verwaltungswege die Befehlsgewalt sich wieder schuf, die ihr die Gesetze genommen hatten, und dann auch die Gesetzgebung zur Stärkung ihrer Gewalt zu benutzen verstand.

Die Richtung der hier nötigen Neuorientierung wird nach Hugo Preuß¹ gewiesen durch die leitenden Gesichtspunkte, die in den Programmen aller preußischen Verwaltungsreformversuche an der Spitze stehen; leider eben bisher auch nur in den Programmen: Vereinfachung und Dezentralisation der Verwaltung, Verringerung und klare Uebersichtlichkeit des Behördensystems, Einfachheit des Geschäftsganges, der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit.

„Es ist in der Tat nichts anderes erforderlich, als diese längst allseitig anerkannten, ja hochgepriesenen Grundsätze in ihrer wahren Gestalt zu erfassen und ernsthaft durchzuführen; aber dies ist eben auch unbedingt erforderlich. Und Voraussetzung alles übrigen ist die richtig verstandene und wahrhaft durchgeführte Dezentralisation; denn ohne sie ist weder Vereinfachung der Verwaltung oder des Behördensystems oder des Geschäftsganges, noch Uebersichtlichkeit, noch Klarheit der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten denkbar. Wahre Dezentralisation ist aber nur die der Selbstverwaltung. Was man gern an deren Stelle setzt: größere Selbständigkeit der unteren Staatsbehörden, Verkürzung des Instanzenzuges — das ist gewiß vielfach zweckmäßig und sollte insoweit selbstverständlich sein; aber es ist keine echte Dezentralisation. Denn sie bedeutet wahrhafte Entlastung des Staatszentrums von der Verantwortlichkeit für die dezentralisierten Verwaltungsaufgaben. Die Verantwortlichkeit reicht aber stets so weit wie die Zuständigkeit und umgekehrt. Verantwortlichkeit und Zuständigkeit müssen sich unbedingt decken; das ist der oberste Leitsatz einer wahrhaften Verwaltungsordnung. So wenig nun die höheren Verwaltungsbehörden, zuletzt die höchste, die Ministerialinstanz, auf ihre Zuständigkeit verzichten können, die nachgeordneten Behörden dienstlich anzuweisen, weil sonst die Ueber- und Unterordnung selbst und damit das Behördensystem aufgelöst würde, ebensowenig können sie sich von der Verantwortlichkeit im Rahmen dieses Behördensystems entlasten. Jene unechte Dezentralisation müßte also auf eine weitere Verschleierung der Verantwortlichkeiten, zuletzt der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit hinauslaufen.

Dagegen ist für den Zuständigkeitskreis der Selbstverwaltung die Gesamtheit der Staatsbehörden nicht verantwortlich, weil sie eben dafür nicht zuständig ist. Diese örtliche Verwaltung wird im Rahmen eines eigenen Behördensystems unter eigener Verantwortlichkeit ge-

¹ Hugo Preuß: Neuorientierung der inneren Verwaltung in „*Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland*“. Stuttgart 1916, Ferdinand Enke.

führt; die Staatsbehörden bis zum Ministerium hinauf, sind *nicht* Vorgesetzte dieser Verwaltung, haben vielmehr nur rechtlich fixierte *Aufsichtsbefugnisse* ihr gegenüber. Das allein kann echte Dezentralisation sein. Freilich nur unter der Voraussetzung, daß das Wesen der Selbstverwaltung: der Gegensatz von Subordination und Aufsicht ernsthaft und rückhaltlos zu praktischer Geltung kommt, und nicht umgekehrt trotz prinzipieller Anerkennung von der Verwaltungspraxis bis zur Unkenntlichkeit verwischt wird. Die unvermeidlichen Folgen solcher Verwischung sind immer wieder Verschleierung der Verantwortlichkeiten, Verwirrung der Zuständigkeiten durch das „zweigleisige“ System der Doppelverwaltung, staatlicher und kommunaler, Reibungen und Hemmungen ohne Ende, unfruchtbarste Kraftvergeudung. Hier bietet sich für eine Neuorientierung ein weites Feld fruchtbarster Arbeit.“

Diese Arbeit zu leisten ist eine der nächsten und vornehmsten Aufgaben der Gesetzgebung; sie ist unbedingt erforderlich, wenn anders die Gemeinden den gewaltigen Aufgaben gerecht werden sollen, die ihrer auf den mannigfachsten Gebieten noch während des Krieges, ganz besonders aber nach dem Kriege harren.

2. Finanzwesen.

Finanzlage der Gemeinden. — Sozialdemokratische Forderungen. — Grundzüge des Kommunalabgabewesens. — Entwicklung der Steuerpolitik in den deutschen Gemeinden. — Anspannung der direkten Steuern. — Belastung des Einkommens. — Neue Einnahmequellen für die Gemeinden. — Kommunaler Regiebetrieb. — Gemischt-wirtschaftliche Unternehmungen. — Tarifpolitik. — Vorschläge.

DIE Frage der Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinden, die schon in den letzten Friedensjahren in den einzelstaatlichen Parlamenten Gegenstand wiederholter Erörterungen gewesen ist und einige Regierungen zur Anbahnung gesetzgeberischer Maßnahmen veranlaßt hatte, wird nach dem Kriege als eine der ersten ihrer Lösung entgegengeführt werden müssen. Durch den Krieg sind nicht nur die Finanzen des Reichs und der Einzelstaaten, sondern auch die der Gemeinden in Unordnung geraten. Hand in Hand mit dem erheblichen Rückgang der Einnahmen aus den Gemeindesteuern geht eine Steigerung der Ausgaben, deren Ende heute noch gar nicht

abzusehen ist und die in der Hauptsache durch die Unterstützungen der Familien der Kriegsteilnehmer bedingt wird. Das Reich zahlt den Angehörigen der Kriegsteilnehmer nur Mindestsätze, das darüber hinaus zum Lebensunterhalt Erforderliche zu gewähren ist Pflicht der Gemeinden, und wenn auch das Reich — abgesehen von den Mindestsätzen — ebenso wie eine Reihe von Bundesstaaten Beihilfen hierzu geben, so übertreffen doch die Summen, die die Gemeinden aus eigenen Mitteln zu zahlen haben, ganz erheblich die Reichs- und Staatszuschüsse, und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit wird dadurch auf eine harte Probe gestellt. Zu den Zuschüssen an die Familien der Kriegsteilnehmer kommen Mietbeihilfen für nicht zu den Fahnen eingezogene, aber durch den Krieg in Bedrängnis geratene kleine Geschäftsleute, Zimmervermieterinnen und dergleichen, kommen ferner die Unterstützungen an Erwerbslose, die Aufwendungen für den Mittelstand und nicht zuletzt die Kosten, die den Gemeinden auf dem Gebiete der Lebensmittelversorgung erwachsen.

Daran, wie der Finanzbedarf der Gemeinden aufgebracht wird, sind alle Schichten der Bevölkerung in gleicher Weise interessiert, nicht zuletzt die Arbeiterklasse. Die Zeiten, wo manche Arbeitervertreter glaubten, Forderungen aufzustellen, aber die Aufbringung der Mittel für ihre Durchführung anderen überlassen zu können, sind vorüber, und die Sozialdemokratie hat sich ja auch wiederholt auf Parteitag und Gemeindevertreterkonferenzen mit der Frage der Deckung des kommunalen Bedarfs beschäftigt. Nach dem vom Bremer Parteitag 1904 aufgestellten Kommunalprogramm soll das Gemeindesteuerswesen in seinen Grundzügen durch Staatsgesetz geregelt werden und die Deckung des kommunalen Bedarfs soll erfolgen durch:

a) Staatliche Zuschüsse für die Aufgaben des Volksgesundheitswesens, des Schulwesens, der Armenpflege, des Wegebau.

b) Zuschläge zu den staatlichen Einkommen-, Vermögens- und Erbschaftssteuern. Wo derartige staatliche Steuern nicht existieren, soll den Gemeinden das Recht zustehen, besondere kommunale Einkommen-, Vermögens- und Erbschaftssteuern auszubilden.

c) Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses an Grund und Boden.

Im Anschluß hieran fordert das Kommunalprogramm der Sozialdemokratie Preußens:

a) *Vom Staate*: Deckung des Gemeindebedarfs durch progressiv gestaltete Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer; Erhebung von kommunalen Zuschlägen zur Ergänzungssteuer; Verbot der Erhebung von indirekten Steuern durch die Gemeinden; Aufhebung des Steuerprivilegs der Beamten, Geistlichen, Lehrer und Offiziere.

b) *Von den Gemeinden*: Deckung der Ausgaben der Gemeinden durch Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer, durch Einführung einer Wertzuwachssteuer auf Grund und Boden, durch Besteuerung des Grund und Bodens nach dem gemeinen Wert unter stärkerer Belastung des baureifen unbebauten Grund und Bodens, eventuell durch Umsatzsteuer beim Verkauf von Grundstücken, durch Erhebung von Gebühren für die Benutzung der wirtschaftlichen Betriebe der Gemeinden. Von der Gewerbesteuer sind, solange sie nicht durch Gesetz beseitigt ist, diejenigen Gewerbebetriebe, deren Ertrag im wesentlichen auf der persönlichen Arbeit des Gewerbetreibenden beruht, zu entlasten.

Und bezüglich der Gebühren für die Benutzung gemeindlicher Betriebe vertritt das Kommunalprogramm der deutschen Sozialdemokratie das Prinzip der Unentgeltlichkeit bei allen Instituten des Volksgesundheitswesens und des Volksschulwesens, während es im übrigen verlangt, daß die Art und Höhe der Gebühren der Leistungsfähigkeit der die kommunalen Einrichtungen benutzenden Volksklassen angepaßt wird. Das Kommunalprogramm der Sozialdemokratie Preußens besagt hierüber: „Gewerbe monopolistischen Charakters, insbesondere Beleuchtungs-, Verkehrs-, Wärme- und Krafterzeugungsanstalten, Lagerhäuser, Publikationseinrichtungen, sind der Privatausbeutung zu entziehen und auf eigene Rechnung der Gemeinden zu errichten und zu betreiben. Monopolpreise sind entschieden zu bekämpfen. Gegen mäßige Ueberschüsse, die nur eine Gebühr darstellen, ist nichts einzuwenden.“

Zur Beurteilung der Frage, ob diese programmatischen Forderungen heute vielleicht in dem einen oder dem anderen Punkte einer Abänderung bedürfen bzw. ob die Gemeinden nicht doch noch auf andere Einnahmequellen verwiesen werden müssen, muß man sich über die Grundzüge des Kommunal-

abgabenwesens in den größten deutschen Bundesstaaten klar werden¹.

^{ausfallen}
In *Preußen* beruht das Abgabenwesen der Kommunen auf dem Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 nebst Novellen von 1895 und 1906. Auf die direkten Steuern, die hier die ausschlaggebende Rolle spielen, entfallen in den großen Städten ungefähr neun Zehntel, in den kleineren eher noch mehr der gesamten durch Gemeindeabgaben aufgebrauchten Summe. Innerhalb der direkten Steuern selbst werden fast zwei Drittel durch die Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer aufgebracht. Während Einkommen unter 900 Mk. von der staatlichen Einkommensteuer befreit sind, ist es den Gemeinden gestattet, Zensiten mit einem Einkommen von nicht mehr als 900 Mk. entweder von der Beitragspflicht überhaupt zu entbinden oder sie mit einem geringeren Prozentsatz zur Steuer heranzuziehen, und zwar darf bei einem Einkommen von nicht mehr als 420 Mk. der Steuersatz höchstens 1,20 Mk., bei einem Einkommen von 420 bis 660 Mk. höchstens 2,40 Mk., und bei einem Einkommen von mehr als 660 Mk. höchstens 4 Mk. betragen. In kleineren Stadtgemeinden wird die Gemeindeeinkommensteuer tatsächlich schon von ganz niedrigen Einkommen erhoben, während die größeren Städte in der Regel Einkommen unter 660 oder auch unter 900 Mk. steuerfrei lassen. Bei Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von mehr als 900 Mk. müssen gleichmäßige Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden, es ist also nicht etwa angängig, die geringeren Einkommen prozentual niedriger zu besteuern als die höheren, sondern wenn der Gemeindesteuerzuschlag 100 Proz. beträgt, dann müssen sowohl die Zensiten mit einem Einkommen von 901 als auch die mit einem Einkommen von einer Million Mark den hundertprozentigen *Zuschlag* zur Staatseinkommensteuer entrichten. Nur zwei preußischen Städten — Altona und Frankfurt — sind besondere Steuerordnungen gestattet worden. Zur staatlichen Ergänzungssteuer dürfen gemeindliche Zuschläge überhaupt nicht

¹ Siehe auch Julius Wolf: Die öffentlichen Abgaben in Deutschland. — *Handbuch der Politik*. Zweiter Band, erster Teil. Berlin u. Leipzig 1914. Dr. Walther Rothschild.

erhoben werden. Neben den Zuschlägen zur Einkommensteuer gelangen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern auf Grund staatlicher Veranlagung zur Erhebung. Um das Verhältnis derselben zur Einkommensteuer angemessen zu gestalten, ist bestimmt, daß diese Realsteuern mindestens zu den gleichen und höchstens zu um die Hälfte höheren Prozentsätzen der Veranlagungssätze zu erheben sind. Abweichungen von dieser Vorschrift bedürfen der Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörden. Von anderen direkten Steuern werden in den preußischen Gemeinden Schankkonzessions- und Umsatzsteuern vom Immobilienverkehr erhoben. Die Verbrauchssteuern, die ihnen mit Ausnahme solcher auf Fleisch, Mehl, Backwerk, Kartoffeln und Brennstoffen gestattet sind, spielen eine ganz geringe Rolle. Für den Betrieb einer Gastwirtschaft, einer Schankwirtschaft sowie des Kleinhandels mit Branntwein und Spiritus ist neben der Gewerbesteuer noch eine besondere Betriebssteuer vorgesehen, die zwischen 10 und 100 Mk. jährlich schwankt und wenn sie lediglich durch einen vorübergehenden, bei außergewöhnlichen Gelegenheiten stattfindenden Betrieb bedingt ist, auf Antrag bis auf 5 Mk. herabgesetzt werden kann. Ferner haben die Gemeinden die Möglichkeit der Erhebung von Zuschlägen zu dem ihnen nach § 58 des Reichszuwachssteuergesetzes zufließenden Anteil der Wertzuwachssteuer. Weiter kommen in Betracht die Lustbarkeitssteuer, die Hunde-, die Pferdesteuer, die sich allerdings nur noch in Frankfurt a. M. findet. Vereinzelt begegnen wir auch noch Biersteuern, wobei zu bemerken ist, daß diese Steuer nach dem Reichsbrausteuergegesetz von 1909 65 Pf. pro Hektoliter Vollbier für Rechnung der Gemeinden nicht übersteigen darf. — Die Einkommensteuer bringt in Preußen mehr als die Hälfte des Gesamtertrages der Gemeindesteuern auf.

In *Bayern* werden für Rechnung der Gemeinden Zuschläge zu sämtlichen Staatssteuern erhoben. Das Zurücktreten der Ertragssteuern, das Vortreten der Einkommensteuer bei der letzten Staatssteuerreform hat erstere mehr, letztere weniger für die Gemeinden verfügbar gemacht; die Gemeinden sind in die in der Staatsbesteuerung geschaffenen Lücken eingetreten, und demgemäß ist der Verteilungsschlüssel zwischen den direkten Gemeindesteuern dahin geregelt, daß, wenn die

Grund-, Haus- und Gewerbesteuer mit dem $2\frac{1}{2}$ fachen der Staatssteuer, die Kapitalrentensteuer mit dem $1\frac{1}{2}$ fachen, die Einkommensteuer nur mit dem halben Betrage herangezogen wird. Jedoch geschieht das unter besonderer Dienstbarmachung der höheren Einkommen von 8000 Mk. an für den Gemeindesäckel durch Unterwerfung derselben unter eine besondere Steuerprogression, so daß die großen Einkommen verhältnismäßig mehr, die niedrigeren weniger zur Gemeindekasse zahlen. Verbrauchsabgaben sind gestattet von Wildpret, Geflügel, Obst, Kaffee, Malz und Bier.

In *Sachsen* verwalten die Gemeinden ihr Steuerwesen völlig selbständig. Ein Teil der Städte bringt den Steuerbedarf durch selbständige Einkommens- und Ertragssteuern auf, ein Teil durch bloße Zuschläge zu den Staatssteuern. In manchen Gemeinden bestehen Mietssteuern. Verbrauchssteuern bedürfen besonderer ministerieller Genehmigung.

Württemberg hat Staatssteuerzuschläge, daneben Weinsteuern und an indirekten Steuern in gewissen Fällen Abgaben von Bier, Gas und Elektrizität.

Als Beispiel der Regelung des Kommunalabgabenwesens in den Freien Städten sei *Hamburg* angeführt. Hier bildet die Grundlage der Steuer die Steuereinheit, die bei einem Jahreseinkommen von 1000 Mk. 1 Mk. beträgt und progressiv ansteigt; bei Einkommen von 30 000 Mk. beträgt die Steuereinheit 1 Proz. Bei 200 000 Mk. hört die progressive Steigerung auf, von diesem Einkommen ab beläuft sich die Steuereinheit auf 1,20 Proz. Alljährlich wird bestimmt, wieviele Einheiten erhoben werden. In den letzten Jahren vor dem Kriege waren es $7\frac{1}{2}$, im Jahre 1916 10 Einheiten. Hiernach hatten die höchsten Einkommenstufen im Jahre 1916 12 Proz. Einkommensteuer gegen 9 Proz. vor dem Kriege zu zahlen. Für kinderreiche Familien sind Ermäßigungen vorgesehen. Besondere Gemeindesteuern werden für die Stadt Hamburg nicht erhoben, wohl aber für die Landgemeinden in verschiedener Höhe in Form von Zuschlägen zur staatlichen Einkommensteuer.

Welchen Weg ist nun die *Entwicklung der Steuerpolitik in den deutschen Gemeinden* gegangen? Zunächst hat die kommunale Verbrauchsbesteuerung im Laufe der Jahre eine immer

größere Einschränkung erfahren¹. Schon die Reichsverfassung setzte der Verbrauchsbesteuerung der Gemeinden sehr enge Schranken. Nach Artikel V des Vertrages betr. die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins vom 8. Juli 1867 ist die Erhebung von Abgaben für Gemeinden nur hinsichtlich solcher Gegenstände zugelassen, welche zum örtlichen Verzehr bestimmt sind, wozu allgemein nur gerechnet werden soll: Bier, Essig, Malz, Obstwein und die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, ferner Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage sowie — mit Beschränkung auf die eigentlichen Weinländer — Wein und ausnahmsweise Branntwein, soweit in einzelnen Orten die Erhebung einer Verbrauchsabgabe von Branntwein bereits stattfand oder nach der bestehenden Gesetzgebung nicht untersagt werden konnte. Ausländische Erzeugnisse, welche mit einem Einfuhrzolle von mehr als 3 Mk. für den Doppelzentner belegt sind, müssen (mit Ausnahme des Bieres) von örtlichen Verbrauchsabgaben überhaupt freigelassen werden. Das Gesetz vom 27. Mai 1885 hat diese Grenze im Zusammenhange mit der Erhöhung der Getreide- und Viehzölle beseitigt, im übrigen aber sind die Versuche der Reichsfinanzverwaltung auf Erweiterung der Besteuerungsrechte der Gemeinden nicht nur gescheitert, sondern die neuere Reichsfinanzgesetzgebung hat sogar die Quellen der indirekten Gemeindebesteuerung noch weiter verstopft, indem sie neben Höchstsätzen für die kommunale Biersteuer (Gesetz wegen Aenderung des Brausteuerergesetzes vom 15. Juli 1909) auf Grund des § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1903 mit Wirkung vom 1. April 1910 ab die gemeindlichen Verbrauchssteuern auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, Backwaren, Vieh, Fleisch, Fleischwaren und Fett aufgehoben hat.

Gleichzeitig mit der Reichsgesetzgebung hat die Landesgesetzgebung fast aller deutschen Bundesstaaten das Gebiet der kommunalen Verbrauchsbesteuerung eingeengt. Das preußische Gesetz vom 25. Mai 1873 gestattete den Gemeinden

¹ Wir folgen bei der Schilderung dieses Entwicklungsganges dem von Gerloff dem Staatssekretär des Reichsschatzamts erstatteten Gutachten über die steuerliche Belastung in Deutschland während der letzten Friedensjahre. — Berlin 1916, Carl Heymanns Verlag.

nur die Forterhebung der Schlachtsteuer (nicht auch der Mahlsteuer) als Gemeindeabgabe und auch nur dann, wenn die Lage des städtischen Haushalts es erforderte und die örtlichen Verhältnisse dazu geeignet befunden wurden. Erhöhungen der geltenden Steuersätze konnten überhaupt nur durch Gesetz eingeführt werden. Noch einen Schritt weiter ging das am 1. April 1895 in Kraft getretene Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893. Hiernach dürfen allgemein „Steuern auf den Verbrauch von Fleisch, Getreide, Mehl, Backwerk, Kartoffeln und Brennstoffen aller Art nicht neu eingeführt oder in ihren Sätzen erhöht werden“.

Diese Bestimmungen des preußischen Gesetzes von 1873 bzw. des Kommunalabgabengesetzes von 1893 waren vorbildlich für eine Reihe ähnlicher Einschränkungen der kommunalen Verbrauchsbesteuerung in anderen deutschen Bundesstaaten (Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Sondershausen u. a.). Wo die Einführung neuer oder die Erhöhung der bestehenden indirekten Steuern nicht durch solche Bestimmung bzw. durch Hinweisung auf die Reichsgesetzgebung untersagt wurde, hat die Landesgesetzgebung unter dem Einfluß der auf Unterdrückung der Verbrauchsabgaben gerichteten Bestrebungen vielfach die über das bisherige Maß hinausgehende weitere Inanspruchnahme der indirekten Steuern für Gemeindezwecke von der Zustimmung der Landesregierung oder der Gesetzgebung abhängig gemacht. (Hessen, Anhalt, Koburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe.) Mit solchen Bestimmungen ist im Grunde genommen das gleiche erreicht worden wie mit der ausdrücklichen Beschränkung der Verbrauchsbesteuerung, nämlich die allmählich fast vollständige Ausrottung der kommunalen Verbrauchsabgaben, wenigstens in den nord- und mitteldeutschen Staaten.

Die süddeutschen Staaten sind in der Unterdrückung der gemeindlichen Verbrauchsabgaben nicht ganz so weit gegangen wie Preußen und die meisten nord- und mitteldeutschen Staaten. Dennoch haben auch dort die landes- und reichsrechtlichen Beschränkungen der kommunalen Verbrauchsbesteuerung diese indirekten Steuern für den Finanzhaushalt der Gemeinden praktisch bedeutungslos werden lassen. In Bayern sind schon durch Artikel 40 der Gemeindeordnung

vom 29. April 1869 sowie durch die königliche Verordnung vom 27. November 1875 Höchstsätze für den kommunalen Fleisch-, Mehl- und Getreideaufschlag festgesetzt worden. Daneben wurde durch Artikel III der Verordnung von 1875 bestimmt, daß bisher nicht in Uebung gewesene Verbrauchssteuern nur mit gesetzlicher Ermächtigung eingeführt werden dürfen. Eine solche ist nie erteilt worden. In Baden ist die Erhebung von Gemeindeabgaben auf Getreide, Mehl, Vieh und Fleischwaren auf Grund des Gesetzes vom 4. August 1894 beschränkt worden, und auch in Württemberg sind durch das Gesetz betreffend die Besteuerung der Gemeinden und Amtskörperschaften vom 8. August 1903 den Gemeinden Beschränkungen in der Erhebung von Verbrauchssteuern auferlegt.

Das Abgabeverbot des Zolltarifgesetzes von 1903 hat dann den ertragreichsten Verbrauchsabgaben der Gemeinden völlig den Garaus gemacht. Denn die reichsgesetzliche Beseitigung der Gemeindeabgaben auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, Backwaren, Vieh, Fleischwaren und Fett hatte zur Folge, daß nicht wenige Gemeinden auch auf die Forterhebung anderer Verbrauchsabgaben (Fische, Brennmaterialien) verzichten mußten, da deren alleinige Beibehaltung die Erhebungskosten nicht lohnte. Die Konsequenz dieser Sachlage hat das sächsische Gemeindesteuergesetz vom 11. Juni 1913 gezogen, das in seinem § 7 die Erhebung von Abgaben auf Brennstoffe und Nahrungsmittel mit Ausnahme von Bier ausdrücklich als unzulässig bezeichnet.

Eine Sonderstellung nahm hinsichtlich der staatlichen wie der kommunalen Verbrauchsbesteuerung nur Elsaß-Lothringen ein. Das Gesetz betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen erklärt die in die Reichsverfassung übergegangenen, die Verbrauchsbesteuerung der Gemeinden beschränkenden Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 auf das in Elsaß-Lothringen bestehende Oktroi bis auf weiteres nicht für anwendbar. Der § 13 des Zolltarifgesetzes von 1903 hat aber vor dieser Bestimmung keinen Halt gemacht, auch in Elsaß-Lothringen hat die kommunale Besteuerung des Fleisches, Mehles usw. mit dem 1. April 1910 eingestellt werden müssen.

Von ganz unbedeutenden Ausnahmen abgesehen, ist hiernach

die Verbrauchsbesteuerung der Gemeinden aller deutschen Bundesstaaten heute auf die Bierbesteuerung beschränkt, und auch diese, die schon bisher durch die Reichsgesetzgebung erheblich eingeengt war, hat durch das Brausteuerergesetz vom 15. Juli 1909 eine weitere Bindung erfahren. Artikel IV Abs. 2 dieses Gesetzes setzt die Grenze, bis zu welcher Bier von Gemeinden besteuert werden darf, auf 65 Pf. für das Hektoliter fest. Soweit auf Grund der bisherigen Vorschriften Gemeinden vor dem 1. Oktober 1908 höhere Abgaben von Braustoffen erhoben haben, dürfen diese bis auf weiteres fort erhoben werden, falls nicht durch die Landesgesetzgebung ein anderes bestimmt wird. Für die der Brausteuergemeinschaft angehörigen Staaten hat jedoch der § 58 Abs. 3 desselben Gesetzes bereits die Beseitigung aller höheren Gemeindeabgaben auf Bier zum 1. Oktober 1915 durchgeführt.

Die natürliche Folge dieser Gesetzgebung ist eine *starke Verkümmern der Verbrauchssteuern im Finanzhaushalt der Gemeinden*. Einzig und allein für die Gemeindebiersteuer (Bier- oder Malzabgabe) läßt sich eine allgemeine Ertragssteigerung nachweisen, aber auch nur hinsichtlich des Gesamtaufkommens, dagegen kaum ein Zuwachs der Kopfquote. Das hängt damit zusammen, daß die Finanznot der Gemeinden dieser Steuerart in den letzten Jahrzehnten eine ziemliche Verbreitung verschafft hat. Im übrigen hat die reichsrechtliche Beschränkung der kommunalen Bierbesteuerung diese Einnahmen so niedrig gehalten, daß sie das allgemeine Bild der Entwicklung und der Bedeutung der Verbrauchsabgaben als Gemeindefinanzquelle nicht zu ändern vermögen. Die Erträge der Verbrauchssteuern der Gemeinden vermochten auch dort, wo keine derartigen Abgaben beseitigt wurden, nirgendwo mit den Einnahmen aus den direkten Steuern Schritt zu halten. Trotz stärkster Steigerung des Verbrauchs sind diese Steuerquellen dem Versiegen nahe. Die Ursache liegt darin, daß die *direkten Steuern ein fortwährende Ausbildung und schärfere Anspannung erfuhren, während die Verbrauchssteuern und die indirekten Steuern überhaupt teils aufgegeben, teils nur in bescheidenem Maße weiterentwickelt* wurden. Hand in Hand mit der Zurückdrängung der indirekten Gemeindesteuern geht die Vermehrung der zahlreichen Gemeinden, die ihren durch

Zwangsabgaben zu deckenden Bedarf fast ausschließlich durch direkte Steuern aufbringen. In Sachsen deckten von den Gemeinden mit 5000 und mehr Einwohnern im Jahre 1901 46,1 Prozent, im Jahre 1910 aber 48,3 Proz. ihren Gesamtbedarf zu 90 bis 95 Proz. durch direkte Steuern. Insgesamt brachten die sächsischen Gemeinden 1891 84,9 Proz., 1910 hingegen 89 Proz. ihrer gesamten Steuereinnahmen durch direkte Steuern auf. Eine ähnliche Entwicklung läßt sich für andere deutsche Staaten nachweisen. In Preußen betrugen die Einnahmen aus direkten Steuern im Jahre 1910 89,6 Proz., im Jahre 1913 91,2 Proz. der gesamten Steuereinnahmen, in Württemberg flossen von allen Gemeindesteuereinnahmen 1908 87,5 Proz., 1912 92,6 Proz. aus den direkten Gemeindesteuern.

Die allgemeine Erschließung der direkten Steuern und die Zurückdrängung der indirekten Steuern, das ist nach Gerloff das Bild, das die Entwicklung der Gemeindebesteuerung in Deutschland seit der Gründung des Reiches bietet. Wie die Verbrauchssteuern im Finanzhaushalt der Gemeinden zurückgedrängt wurden, so auch jene direkten Steuern, die ihrer Wirkung nach den Verbrauchsabgaben nahestehen, die Kopf-, Wohn- und Mietsteuern, die bis zum Ausgang des vorigen Jahrhunderts noch eine ziemliche Verbreitung gehabt hatten. Besonders wichtig war die Miet- und Wohnsteuer für den Finanzhaushalt einer Reihe preußischer Großstädte. Der § 23 des Kommunalabgabengesetzes von 1893, der die Neueinführung von Wohnsteuern untersagt und die Weitererhebung über den 1. April 1898 hinaus nur mit Ministerialgenehmigung gestattet, hat mit diesen Auflagen in den preußischen Gemeinden so gut wie völlig aufgeräumt. Im Rechnungsjahr 1891/92 wurden in den 205 preußischen Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern an Wohn- und Mietsteuern noch 13 827 900 Mk. erhoben; 1907 belief sich der Ertrag dieser Steuern in ganz Preußen nur noch auf 227 000 Mk., und heute besteht die Mietsteuer nur in einer einzigen Stadt, in Danzig.

In Württemberg ist im Jahre 1903 die Erhebung der allgemein verbreiteten, aus früheren Bürgersteuern hervorgegangenen Wohnsteuer auf jene Gemeinden, welche eine Gemeindeeinkommensteuer erheben, beschränkt worden unter Begrenzung des Kopfbetrages auf 2 Mk. für selbständige männliche

und 1 Mk. für selbständige weibliche Personen. In Baden ist im Jahre 1910 die Bürgergenußauflage mit ihrem kopfsteuerartigen Charakter beseitigt worden, und nach dem sächsischen Gemeindeabgabengesetz vom 11. Juli 1913 dürfen Kopfsteuern nicht neu eingeführt und müssen die bestehenden bis zum 1. Januar 1918 abgeschafft werden.

Wie sehr die Verbrauchssteuern und die indirekten Steuern überhaupt in den Gemeinden zurückgegangen, gleichzeitig aber die direkten Steuern gestiegen sind, ersieht man daraus, daß die Verbrauchssteuern von 1907 bis 1913 in Aachen von 16,5 auf 1,3 Proz., in Breslau von 14,7 auf 1,8 Proz., in Cassel von 17,8 auf 3,7 Proz., in Posen von 14,6 auf 1,1 Proz., in Coblenz von 20,9 auf 2,8 Proz., in Wiesbaden von 15,4 auf 6 Proz. gesunken sind. Die indirekten Steuern überhaupt sind in dem gleichen Zeitraum gesunken in Aachen von 19,5 auf 5,8 Proz., in Breslau von 24,3 auf 9,2 Proz., in Cassel von 25,6 auf 10,7 Proz., in Posen von 25,6 auf 6,7 Proz., in Coblenz von 28,0 auf 13,3 Proz., in Wiesbaden von 28,8 auf 13,7 Proz. Umgekehrt sind die direkten Steuern in dieser Zeit gestiegen in Aachen von 80,5 auf 94,2 Proz., in Breslau von 75,7 auf 90,8 Proz., in Cassel von 74,4 auf 89,3 Proz., in Posen von 74,4 auf 93,3 Proz., in Coblenz von 72,0 auf 86,7 Proz., in Wiesbaden von 71,2 auf 86,3 Proz.

Noch deutlicher erhellt das Ueberwiegen der direkten über die indirekten Gemeindesteuern aus folgender Uebersicht: Nach den Rechnungen bzw. den Voranschlägen für 1913 ergaben die

	direkten Steuern Mk.	indirekt. Steuern Mk.
in Preußen	1 104 855 000	99 254 000
in Bayern	139 757 000	19 440 000
in Sachsen	115 072 000	13 250 000
in Württemberg	56 355 000	4 252 000
in Baden	49 597 000	1 978 000
in Hessen	34 800 000	670 000
in Mecklenburg-Schwerin	8 420 000	418 000
in Großherzogtum Sachsen	8 028 000	987 000
in Mecklenburg-Strelitz	679 000	32 000
in Oldenburg	9 699 000	300 000
in Braunschweig	8 350 000	255 000
in Sachsen-Meiningen	4 314 000	238 000
in Sachsen-Altenburg	2 675 000	253 000

	direkten Steuern Mk.	indirekt. Steuern Mk.
in Sachsen-Coburg und Gotha	4 233 000	522 000
in Anhalt	5 032 000	255 000
in Schwarzburg-Sondershausen	1 360 000	59 000
in Schwarzburg-Rudolstadt	994 000	186 000
in Waldeck	804 000	9 000
in Reuß ä. L.	321 000	171 000
in Reuß j. L.	4 275 000	375 000
in Schaumburg-Lippe	698 000	8 000
in Lippe	1 812 000	13 000
in Lübeck	18 000	8 000
in Bremen	5 395 000	1 524 000
in Hamburg	284 000	50 000
in Elsaß-Lothringen	25 309 000	8 043 000
Ganz Deutschland	1 593 136 000	152 435 000

Von insgesamt 1 745 571 000 Mk. Gemeindesteuern wurden also 1 593 136 000 Mk., das sind 91,27 Proz. durch direkte Steuern (allgemeine Einkommensteuer, Ergänzungssteuer, Kapitalrentensteuer, Grundsteuer, Gebäudesteuer, Wohn-(Miet)-Steuer, Gewerbesteuer, Wandergewerbesteuer, Betriebs- und Schanksteuer, Warenhaussteuer, Eisenbahnsteuer, Bergwerkssteuer und andere direkte Steuern) aufgebracht und nur 152 435 000, das sind 8,73 Proz. durch indirekte Steuern (Aufwandssteuern aller Art einschließlich Verbrauchsabgaben und Verkehrssteuern).

Die allgemeine Einkommensteuer allein erbrachte nach den Rechnungen bzw. Voranschlägen für 1913:

in den preußischen Städten	387 480 000 von insges. 708 633 000 Mk.
Steuern = 54,68 Proz.	
in den preußischen Landgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern	36 989 000 von insges. 73 281 000 Mk.
Steuern = 50,48 Proz.	
in den sächsischen Städten und Landgemeinden . .	97 000 000 von insges. 128 322 000 Mk.
Steuern = 75,59 Proz.	
in den württembergischen Städten u. Landgemeinden	12 529 000 von insges. 60 607 000 Mk.
Steuern = 20,67 Proz.	

in den badischen Städten und Landgemeinden . .	13 348 000 von insges.	51 575 000 Mk.
Steuern = 25,88 Proz.		
in den hessischen Städten und Landgemeinden . .	17 920 000 von insges.	35 470 000 Mk.
Steuern = 50,52 Proz.		

Angesichts dieser Zahlen läßt es sich nicht in Abrede stellen, daß im großen ganzen das Einkommen schon unmittelbar vor dem Kriege in beträchtlichem Maße zur Deckung der Gemeindeausgaben herangezogen wurde. Seitdem ist eine weitere Belastung des Einkommens eingetreten, da die Gemeindeausgaben immer weiter gestiegen sind. Wie sehr die Gemeinden speziell in *Preußen* bereits vor dem Kriege finanziell belastet waren, ergibt sich aus den Motiven zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Abänderung des Kommunalabgabengesetzes. Wir ersehen daraus, daß im Jahre 1914 fast zwei Drittel aller Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern eine Umlage von mehr als 200 Proz. der Maßstabsteuern erhoben, nur eine Anzahl bevorzugter Orte begnügten sich mit 100 Proz. oder weniger, und einzelne kleine Gemeinden erfreuten sich infolge großen Gemeindevermögens noch völliger Steuerfreiheit. Für das Jahr 1915 liegt nur eine Statistik über die Gemeindesteuern in den preußischen Großstädten, den selbständigen rheinisch-westfälischen Stadtkreisen und den übrigen kreisfreien Städten Preußens vor, die sich auf 110 Gemeinden erstreckt. Hiernach wurden Einkommen von mehr als 420 bis 600 Mk. zur Gemeindeeinkommensteuer herangezogen in sieben rheinischen Stadtkreisen, 7 westfälischen Stadtkreisen, 5 sonstigen Städten mit mehr als 80 000 und 39 Städten mit weniger als 80 000 Einwohnern. Einkommen von mehr als 600 bis 900 Mk. wurden zur Gemeindeeinkommensteuer herangezogen in 12 rheinischen, 13 westfälischen Stadtkreisen, 14 sonstigen Städten mit mehr als 80 000 und 49 mit weniger als 80 000 Einwohnern. Im übrigen bewegte sich der Zuschlag zur Staatseinkommensteuer in den rheinischen Stadtkreisen zwischen 130 und 250 Proz., in den westfälischen Stadtkreisen zwischen 100 und 280 Proz., in den sonstigen Städten mit mehr als 80 000 Einwohnern zwischen 125 und 250 Proz., in den Städten mit weniger als 80 000 Einwohnern zwischen 110 und 260 Proz. Seitdem haben

wohl die meisten Städte die Zuschläge infolge der Aufwendungen für Kriegszwecke wesentlich erhöht.

Die Grund- und Gebäudesteuer schwankte in den rheinischen Stadtkreisen zwischen 2,30 und 3,75 pro mille, in den westfälischen Stadtkreisen zwischen 2,60 und 3,65 pro mille, in den übrigen Städten mit mehr als 80 000 Einwohnern zwischen 2,00 und 5,10 pro mille, in den übrigen Städten mit weniger als 80 000 Einwohnern zwischen 2,66 und 5,0 pro mille des gemeinen Wertes der Grundstücke. Auch die Sätze der Grund- und Gebäudesteuer sowie die Gewerbesteuersätze sind in einer Reihe von Gemeinden durch die infolge des Krieges hervorgerufene ausserordentliche Mehrbelastung schon erhöht worden. Eine Schankkonzessionssteuer erhoben 85 von den 110 Städten.

Wenn man in Betracht zieht, daß die Anspannung der Einkommen und Vermögen durch direkte Reichs- und Staatssteuern nach dem Krieg eine ganz gewaltige zu werden droht, so wird man sich der Erkenntnis nicht verschließen können, daß durch höhere Steuerzuschläge für die Gemeinden auch nicht annähernd mehr so viel herauszuholen sein wird, um die während des Krieges aufgenommenen Schulden zu tilgen, oder die unbedingt erforderlichen neuen Anleihen zu verzinsen und zu amortisieren. Die Gemeinden werden sich also ebenso wie das Reich und die Einzelstaaten nach neuen Einnahmequellen umsehen müssen. Nun wäre ja nichts einfacher für einen Sozialdemokraten, als sich auf den Satz des alten sozialdemokratischen Programms von 1875 zurückzuziehen und eine einzige progressive Einkommensteuer für Staat und Gemeinden zu fordern, oder dem Erfurter Programm entsprechend stufenweis steigende Einkommen- und Vermögenssteuern zur Bestreitung aller öffentlichen Ausgaben, soweit diese durch Steuern zu decken sind, zu verlangen. Aber wenn man sich keiner Selbsttäuschung hingeben und wenn man sich bei der Regelung unseres Finanzwesens nicht ausschalten lassen will, dann darf man mit diesen Worten, die angesichts der durch den Krieg herbeigeführten Umwälzung unserer Verhältnisse nur noch Schlagworte sind, nicht operieren, sondern dann muß man den Tatsachen ins Auge schauen und dann wird man mit

Cunow¹ zu dem Schluß kommen, daß eine Neueinführung oder Erhöhung direkter Steuern bis zu jener Grenze, daß dadurch der Profit stark unterbunden und eine stetige neue Kapitalanhäufung, also auch die Gründung neuer kapitalistischer Betriebsunternehmungen gehemmt wird, nicht nur nicht im Interesse des Kapitalismus, sondern auch nicht im Interesse der Arbeiter liegt, da das wirtschaftliche Stagnation und Brachlegung zahlreicher Arbeitskräfte bedeutet. Wie der Staat zur Einführung von Produktions- und Handelsmonopolen schreiten wird, so werden auch die Gemeinden dem *kommunalen Regiebetrieb eine erhöhte Aufmerksamkeit schenken* müssen.

Bereits auf dem Deutschen Städtetag in Köln 1914 hat Beigeordneter *Leoni*, ohne Widerspruch zu finden, darlegen können, daß unter dem Druck der jährlich wachsenden Ausgaben, nicht zuletzt auf dem Gebiete der Sozialpolitik, eingeengt durch Eingriffe der Reichs- und Landesgesetzgebung in alte Gebiete ihrer Besteuerung, für die Gemeinden gar keine andere Wahl blieb, als ihre Monopolbetriebe zu finanziellen Stützen ihres Haushalts zu gestalten.

Mit Gewalt hat sich der Regiegedanke in den deutschen Gemeinden durchgesetzt. Im Jahre 1909 hatten nach dem der Generalversammlung des Vereins für Sozialpolitik in Wien unterbreiteten Bericht von 2590 Gemeinden 93 Proz. Wasserwerke, 70 Proz. Gaswerke und 41 Proz. Elektrizitätswerke in eigener Regie betrieben; die Elektrizitätswerke waren in den Städten mit über 45 000 Einwohnern zu drei Vierteln, in den Städten mit über 100 000 Einwohnern zu vier Fünfteln im Besitz der Gemeinden. Während damals die völlige Kommunalisierung dieser Betriebe nur noch eine Frage der Zeit zu sein schien, haben allerdings inzwischen allmählich die *gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen* an Ausdehnung gewonnen. Von den im Jahre 1914 der Zentralstelle des Deutschen Städtetags angeschlossenen Städten waren 75 an 91 derartigen Unternehmungen mit einem Kapital im Nennwert von über 126 Millionen Mark beteiligt. Wenn wir auch nicht bestreiten wollen,

¹ Heinrich Cunow, „Praktische Steuerpolitik oder Steuerdogmatik?“ Berlin 1916, Buchhandlung Vorwärts.

daß in gewissen Fällen, namentlich bei Unternehmungen, die den Umkreis einer einzelnen Gemeinde überschreiten, gemischtwirtschaftliche Betriebe sich nicht werden umgehen lassen, so *verdient doch der reine Regiebetrieb den Vorzug*, nicht nur aus sozialpolitischen, sondern auch aus finanzpolitischen Erwägungen.

In dieser Beziehung braucht die Sozialdemokratie, die grundsätzlich den Regiegedanken vertritt, nicht umzulernen, wohl aber wird sie ihre Anschauungen über die Tarifpolitik eine Revision unterziehen müssen. Monopolpreise wird sie nach wie vor bekämpfen, aber den Satz des preußischen Kommunalprogramms, „gegen mäßige Ueberschüsse, die nur eine Gebühr darstellen, ist nichts einzuwenden“, wird sie wohl kaum noch aufrechterhalten können. Bedenkt man z. B., daß in einer Arbeiterstadt wie Berlin-Lichtenberg die städtischen Werke im Jahre 1914 einen Ueberschuß erbrachten, der 200 Proz. des Gemeindeeinkommensteuersolls ausmachte, so wäre es geradezu unverantwortlich, wollte man die Stadt zwingen, auf diese Ueberschüsse zu verzichten, denn die unvermeidliche Folge wäre eine Erhöhung des Einkommensteuerzuschlags um 200 Prozent, also eine Verdreifachung, und diese gewaltige Steuerbelastung würde nicht nur die verhältnismäßig geringe Zahl von wohlhabenden Einwohnern, sondern auch — und zwar in der Hauptsache — die Arbeiterbevölkerung treffen. Wir mögen uns noch so sehr gegen das Streben wenden, aus den städtischen Betrieben Ueberschüsse herauszuwirtschaften; auf die Einnahmen aus ihren Werken werden die Gemeinden nicht verzichten können, ja, sie müssen sogar die Beschaffung neuer Mittel durch die Einrichtung weiterer Regiebetriebe in Erwägung ziehen.

An entsprechenden Vorschlägen hat es nicht gefehlt. Georg Bernhard¹, dem wir im übrigen, soweit er den Gemeinden das Recht der Erhebung von Zuschlägen zur Einkommensteuer überhaupt nehmen will, auf das entschiedenste widersprechen müssen, regt an, den Gemeinden den Kleinverschleiß der meisten monopolisierten oder später zu monopolisierenden

¹ Georg Bernhard, *Finanzwirtschaft im Deutschen Reich*. In „*Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland*“ von Bozi und Heinemann. Stuttgart 1916. Ferdinand Enke.

Gegenstände zu übertragen. Er betrachtet die Gemeinden als die gegebenen Konsumentenvereinigungen und vergleicht sie in wirtschaftlicher Beziehung mit Konsumvereinen. Wenn der Staat an die Kommune und diese wieder an ihre Kleinver- schleißer liefert, so sei sie in der Lage, denjenigen ihrer Bürger, die durch die staatliche Monopolisierung in ihrer Existenz be- droht sind, eine neue Existenz zu schaffen. Es sei dadurch aber auch die Möglichkeit gegeben, daß sich größere Unter- nehmungen daran wagen, Qualitätswaren in gut eingerichteten Läden zu verkaufen, so daß also auch von den städtischen Hausbesitzern die Gefahr der Entwertung ihrer Grundstücke z. B. durch das Eingehen der Tabakläden im größeren Maße abgewendet werden könnte, als das sonst der Fall wäre.

Ein anderer, von Hugo *Lindemann*¹ ausgehender Vorschlag betrifft die Einführung eines Handelsmonopols im Bauland. Lindemann erblickt darin einen ertragreichen, mit den so zahl- reichen und wichtigen Aufgaben der Gemeinden auf dem Ge- biete des Wohnungswesens eng zusammenhängenden Betrieb. „Die Gemeinden müßten zu diesem Zweck das Recht erhalten, alles Land ihres Stadtgebietes, das sich zur Baureife ent- wickelt, also aus der landwirtschaftlichen Wertklasse heraus- zutreten im Begriff ist, auf dem Wege der Enteignung zum landwirtschaftlichen Werte, vielleicht mit einem kleinen Ver- gütungsaufschlag, zu übernehmen. Sie wären dann auch im- stande, diesen gesamten Besitz so zu verwerten, daß er dauernd der Gemeinschaft erhalten bleibt.“ Daneben will Lindemann den Gemeinden Handelsmonopole mit den wichtigsten Lebens- mitteln, wie Getreide und Mehl, das aus der Kriegs- in die Friedenswirtschaft herüberzunehmen wäre, mit Vieh und Fleisch sowie mit Milch übertragen. „Hier würden,“ sagt er, „die Gewinne vor allem aus der Organisation der Verteilung entstehen, durch Beseitigung der vielen überflüssigen Zwischen- glieder zwischen Produzenten und Konsumenten, durch die Ausschaltung eines leistungsunfähigen und unzuverlässigen Kleinhandels und durch die zweckmäßigere örtliche Zusammen- fassung der Verteilung. Sie würden also aus Ersparnissen in

¹ *Die Gemeindefinanzen nach dem Kriege.* „Berliner Tageblatt“ Nr. 48 vom 27. Januar 1917.

der Verteilung der Waren, nicht durch Preiserhöhung gewonnen werden. Volkswirtschaftlich wäre damit der weitere Vorteil verbunden, daß eine große Zahl jetzt parasitischer Existenzen ausgeschaltet und neuer Berufstätigkeit zugeführt würde.“

Die Gemeinden haben um so mehr die Pflicht, in ihrem ur-eigensten Interesse sich nach neuen Einnahmequellen umzu-sehen, weil sie mit der Möglichkeit, ja, mit der hohen Wahr-scheinlichkeit rechnen müssen, daß die Einführung von Reichs-oder Staatsmonopolen ihre Einnahmen nicht unerheblich be-schneiden wird, und weil auch aus dem privaten Grundbesitz, der infolge des Krieges namentlich in Großstädten in Schwierigkeiten geraten ist, sich auf absehbare Zeit neue Mittel für die Zwecke der Allgemeinheit kaum mehr werden herausholen lassen. Im Gegenteil, wenn nicht alle Zeichen trügen, wird die schwere, durch die Kriegsnotverordnungen des Reiches wohl aufgeschobene, aber nicht aufgehobene Krisis auf dem Grundstücksmarkt die Gemeindeetats ungünstig beeinflussen.

Der Erweiterung der Besteuerungsrechte der Gemeinden durch eine Beteiligung an der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung, die Lindemann in dem erwähnten Artikel anregt, mißt er anscheinend selbst nur eine untergeordnete Bedeutung bei, denn den Schwerpunkt der Bedarfsbeschaffung sieht er gleich uns in dem *Ausbau bestehender und in der Einrichtung neuer Wirtschaftsbetriebe*. Geht Hand in Hand damit eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung, werden die zahlreichen Zwerggemeinden zu leistungsfähigen Gebilden zusammengelegt, wird eine Eingemeindungspolitik großen Stils betrieben und werden den leistungsschwachen Gemeinden in größerem Umfange als bisher staatliche Beihilfen insbesondere zu ihren Armen-, Schul- und Wegelasten gewährt, und räumt man weiter von Grund aus mit allen Steuervorrechten auf, dann wird man der finanziellen Schwierigkeiten Herr werden und die Gemeinden in die Lage versetzen, den großen Aufgaben, die ihrer Lösung nach dem Kriege harren, in einer Weise gerecht zu werden, die der Gesamtheit zum Nutzen, ihnen selbst aber zum Ruhme gereicht.

3. Armen- und Waisenpflege.

Begriff der öffentlichen Armenpflege. — Armenunterstützung und öffentliche Rechte. — Armengesetzgebung. — Arbeitszwang gegen säumige Nährpflichtige. — Abwälzung der Armenlasten. — Das Elberfelder System. — Frauen in der Armenpflege. — Hinzuziehung von Arbeitern zur Armenpflege. — Berufsbeamte in der Armenpflege. — Vorbeugende Armenpflege. — Arbeit und Armenpflege. — Kriegswohlfahrtspflege und Armenpflege. — Armenkrankenpflege. — Freie Arztwahl in der Armenpflege. — Armenkrankenpflege auf dem Lande. — Waisenpflege. — Generalvormundschaft. — Richtlinien für die Armenpflege nach dem Kriege.

NACH *Buehl*¹ ist die obligatorische öffentliche Armenpflege der rechtliche Ausdruck der sozialen Auffassung der Armenversorgung. Während die von der Kirche und ihren Gliedern geübte Mildtätigkeit — wenigstens ihrem unsprünglichen Wesen nach — aufgebaut ist auf dem rein charitativen Gedanken, die seit dem Ausgang des Mittelalters von den Städten unternommenen Veranstaltungen auf dem Gebiete des Armenwesens dagegen wesentlich von polizeilichen Gesichtspunkten beherrscht waren, wohnt der modernen Zwangsarmenpflege die Vorstellung inne, daß der Staat, welcher die bestehende Wirtschaftsordnung anerkennt und ihren Fortbestand garantiert, verpflichtet ist, denjenigen Mitgliedern der Gesellschaft, die innerhalb dieser Wirtschaftsordnung ihren Lebensunterhalt zu finden außerstande sind, wenigstens die notdürftigsten Existenzbedingungen zu gewährleisten. Wenn die moderne Armenpflege somit von der Auffassung der Armut als einer sozialen Erscheinung, d. h. einer durch die gesellschaftliche Entwicklung bedingten Tatsache, selbst da ausgeht, wo deren unmittelbare Ursachen individueller Natur sind, so ist doch der Gegenstand jeglicher Armenpflege niemals die Beseitigung der allgemeinen, aus der jeweiligen Wirtschaftsordnung resultierenden Verarmungsursachen, sondern vielmehr der Ausgleich zwischen den unabweisbaren Bedürfnissen und den zur Befriedigung derselben vorhandenen Mitteln im individuellen Armutsfall. Dadurch, daß sie sich auf individuelle

¹ Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege im Verhältnis zur bestehenden Armengesetzgebung. — Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Heft 73.

konkrete Fälle der Armut bezieht, unterscheidet sich die Armenpflege grundsätzlich von der Sozialpolitik.

Ein Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der Armenpflege zeigt, wie sehr sich die Anschauungen im Laufe der Jahrhunderte gewandelt haben, wie an die Stelle des planlosen Wohltuns nach und nach ein System getreten ist und wie das Armenwesen mehr und mehr von sozialem Geiste durchtränkt wird. Welcher gewaltige Weg mußte zurückgelegt werden von der Zeit, wo man die Armen einfach auf den Bettel verwies, bis zu der Zeit, wo man zuerst die Notwendigkeit vorbeugender Maßnahmen gegen die Verarmung erkannt und planmäßig darauf hingearbeitet hat, seine Mitmenschen vor dem Versinken in Armut zu bewahren, die aber, die trotzdem nicht imstande sind, sich aus eigener Kraft durchs Leben zu schlagen, nicht mit Almosen abzuspeisen, sondern ihnen eine ihren individuellen Verhältnissen angepaßte und von beruflichen Organen geübte Fürsorge zuteil werden zu lassen!

Es ist hier nicht der Ort, eine Geschichte des Armenwesens zu schreiben, die Ursachen der Armut im einzelnen zu untersuchen oder die Wandlungen zu schildern, die sich im Laufe der Jahrhunderte in den Anschauungen über die Behandlung der Armen vollzogen haben. Es genüge der Hinweis darauf, daß die Zeiten, wo der Arme beinahe mit dem Verbrecher auf eine Stufe gestellt wurde, nicht allzu weit hinter uns liegen. Forderte doch der Hamburger Patrizier Karl *Godeffroy* noch in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts in seinen Reformvorschlägen eine Beschränkung des freien Verhältnisses zwischen den Lohnherren und Arbeitern, die Beschränkung der freien Verfügung der Arbeiter über ihren Erwerb, die Beschränkung der natürlichen moralischen Freiheit des Armutsstandes durch Zwang zur Benutzung der ihm vom Staate angebotenen Bildungsmittel und Beschränkung der Gelegenheiten und Versuchungen für die unteren Klassen zum Unsittlichen und Bösen! Werden auch solche Vorschläge von niemand mehr ernst genommen, so begegnet man doch selbst heute noch in der Literatur der Armenverwaltung nur selten der Auffassung, „daß die Armen nicht nur als Objekte, sondern als Subjekte anzusehen sind, deren Urteil über die Art und Weise der ihnen gewährten öffentlichen Unterstützungen ebenfalls einzu-

holen wäre. Derjenige, der eine Unterstützung aus öffentlichen Mitteln in der Form der Armenpflege erhält, gilt bei uns, praktisch betrachtet, immer noch als rechtlos“. (Herkner.)

Dies Urteil ist durchaus zutreffend. Betrachtet doch nicht nur die Gesetzgebung den Unglücklichen, der die öffentliche Armenpflege in Anspruch zu nehmen gezwungen ist, als minderen Rechtes, indem sie ihn vom Wahlrecht ganz oder teilweise ausschließt, sondern läßt man ihm doch auch in der Praxis nur allzuoft eine Behandlung widerfahren, die niederdrückende Empfindungen in ihm auslösen muß! Es ist durchaus keine vereinzelte Erscheinung, daß Organe der öffentlichen Armenpflege sich auf den Standpunkt stellen, daß jeder Arme sein Los selbst verschuldet hat, und daß es nur recht und billig ist, ihn dafür büßen zu lassen. Wir wollen keineswegs bestreiten, daß vielfach Personen aus eigenem Verschulden der Armenfürsorge zur Last fallen, obwohl auch hier in letzter Linie immer noch die gesellschaftlichen Umstände mit verantwortlich zu machen sein dürften. Aber in den weitaus meisten Fällen ist von einer individuellen Schuld nicht die Rede. Ein Blick in die Berichte der Armenverwaltungen lehrt vielmehr, daß in der Hauptsache Krankheit, Tod des Ernährers, hohes Lebensalter, Erwerbslosigkeit, vielfach auch die Wohnungsnot Ursache der Verarmung bildet.

Bis zu einem gewissen Grade hat die Gesetzgebung dem Zuge der Zeit Rechnung getragen. Das Reichsgesetz betreffend die *Einwirkung von Armenunterstützungen auf öffentliche Rechte vom 15. März 1909* bestimmt, daß, soweit in Reichsgesetzen der Verlust öffentlicher Rechte von dem Bezuge einer Armenunterstützung abhängig gemacht wird, als Armenunterstützung nicht anzusehen sind:

1. die Krankenunterstützung;
2. die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege;
3. Unterstützung zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder der Ausbildung für einen Beruf;
4. sonstige Unterstützungen, wenn sie nur in der Form einzelner Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage gewährt sind;
5. Unterstützungen, die erstattet sind.

Diese Bestimmungen sind in Sachsen, Bayern, Württemberg, Hessen und einigen kleineren Bundesstaaten sinngemäß auch auf die *Landesgesetze* übertragen worden. Die preußische Regierung hat sich bisher zu diesem Schritt noch nicht entschließen können, obwohl das Abgeordnetenhaus sie wiederholt darum ersucht hat. So besteht denn in Preußen nach wie vor der ganz unhaltbare Zustand, daß ein Staatsbürger, dessen Familienangehörige im Verlaufe des der Wahl vorangegangenen Jahres in einem städtischen Krankenhause behandelt sind, selbst dann seines Gemeindewahlrechts verlustig geht, wenn der größte Teil der gestundeten Kurkosten allmählich abbezahlt ist. Einzig und allein der Umstand, daß er noch mit einem Rest im Rückstande geblieben ist, genügt, um seine Streichung aus der Wählerliste herbeizuführen.

Ein einheitliches, das ganze Deutsche Reich umfassendes Armengesetz existiert bisher in Deutschland noch nicht, die Materie ist vielmehr landesgesetzlich geregelt. Die Einzelstaaten beschränken die Pflichtleistungen der Armenpflege entweder, wie es in Preußen, Hessen, Sachsen-Weimar, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck, Reuß ä. L., Reuß j. L., Schaumburg-Lippe und Elsaß-Lothringen der Fall ist, auf die Gewährung von Obdach, die Gewährung des unentbehrlichen Lebensunterhalts, der erforderlichen Pflege in Krankheitsfällen und eines angemessenen Begräbnisses, oder es ist, wie in Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Anhalt, Lippe-Detmold, Bremen, Lübeck und Hamburg, auch die Erziehung oder endlich, wie in Bayern, Baden und dem Fürstentum Birkenfeld, auch die Erwerbsbefähigung der Kinder eingeschlossen. Alle einzelstaatlichen Armengesetze stehen auf dem Standpunkt der Beschränkung der Pflichtleistungen der Armenpflege auf den *Notbedarf*. So heißt es in § 1 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871:

„Jedem hilfsbedürftigen Deutschen ist von dem zu seiner Unterstützung verpflichteten Armenverbande Obdach, der *unentbehrliche* Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege in

Krankheitsfällen und im Falle seines Ablebens ein angemessenes Begräbnis zu gewähren.“

Nach der sächsischen Armenordnung vom 22. Oktober 1840 hat Anspruch auf öffentliche Unterstützung

„nur derjenige Arme, welcher seinen *notdürftigen* Unterhalt ganz oder teilweise nicht von anderen, den Rechten nach oder zufolge besonderer Verbindlichkeit dazu verpflichteten Privatpersonen oder Korporationen erlangen kann, auch solche von anderen nicht freiwillig empfängt und sich ebensowenig selbst *notdürftig* ernähren kann“.

Noch deutlicher kommt dieser Gedanke zum Ausdruck im § 23 der sächsischen Armenordnung:

„Nicht jeder Arme hat deshalb, weil er arm ist, Anspruch auf öffentliche Versorgung oder Unterstützung, sondern nur derjenige, welcher sich außerstande befindet, durch eigene Kraft und Tätigkeit die zum Leben erforderlichen *unentbehrlichen* Bedürfnisse sich selbst zu verschaffen, und nur soweit, als dieses der Fall ist.“

Und um ein Beispiel aus der neueren Gesetzgebung zu geben, umschreibt auch das Hamburger Gesetz vom 1. April 1908, demzufolge öffentliche Unterstützung nur an Hilfsbedürftige gewährt wird, den Begriff der Hilfsbedürftigkeit dahin:

„Hilfsbedürftig ist, wer seinen *notdürftigen* Unterhalt weder aus eigenen Mitteln oder Kräften, noch aus ihm von anderer Seite zur Verfügung gestellten Mitteln zu bestreiten vermag.“

Darüber, was zum Notbedarf gehört, gehen die Ansichten naturgemäß auseinander. Es handelt sich hierbei keineswegs nur um die Gewährung von Obdach, Lebensunterhalt, Pflege in Krankheitsfällen und Begräbnis, sondern nach wiederholten Entscheidungen höchster Gerichtshöfe auch um die Erziehung der Kinder. So hat der Zweite Senat des Oberverwaltungsgerichts am 20. Juni 1906 die Einbeziehung der unentbehrlichen Erziehungshandlungen in die armenrechtliche Unterstützungspflicht als ein natürliches Gebot der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bezeichnet, und auch die Motive zum Bürgerlichen Gesetzbuch besagen ausdrücklich, daß die Ortsarmenverbände bei hilflosen Kindern für Unterkunft, Pflege und Erziehung

Sorge zu tragen haben. „Sie können dies durch Verträge tun, durch welche die Verpflegung und die Ausübung der Erziehung anderen Personen widerruflich übertragen wird.“ Man wird es deshalb nur billigen können, wenn der Beigeordnete Dr. *Greven-Köln* in seinem Bericht an den Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit über die in einem Reichs-armengesetz festzulegenden Richtlinien für die Aufgaben der Armenpflege fordert, daß auch die Erziehung und Erwerbsbefähigung als im Rahmen des Notbedarfs liegend anzuerkennen ist¹.

Wie das Armenwesen, so müßte auch der damit in Zusammenhang stehende *Arbeitszwang* gegen Personen, die sich ihrer Unterhaltungspflicht entziehen, reichsgesetzlich geregelt werden. Man lasse sich hierbei nicht von falsch angebrachter Sentimentalität leiten. Arbeitsfähige Personen, die sich, sei es aus Müßiggang, sei es aus Trunksucht oder ähnlichen Gründen, nicht um die Erhaltung und Erziehung ihrer Angehörigen kümmern, sondern sie der öffentlichen Armenpflege anheimfallen lassen, verdienen kein Mitleid. Es fragt sich nur, ob der *polizeiliche* Arbeitszwang ein geeignetes Mittel ist, sie zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, oder ob nicht andere Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Der frühere langjährige Leiter des Charlottenburger Armenwesens Stadtrat *Samter* verwirft den polizeilichen Arbeitszwang einmal aus rechtlichen und sittlichen Gründen und zweitens, weil er sich davon keinen wesentlichen Erfolg verspricht. Andererseits aber wünscht er die Zulässigkeit besserer Zwangsmittel, als sie bisher im größten Teil Deutschlands bestehen. Er weist darauf hin, daß das einzige heute der Armenpflege zur Gebote stehende Mittel zur Bekämpfung der Versäumung der Nährpflicht — abgesehen von der privat- und verwaltungsrechtlichen Heranziehung zur Erstattung der Aufwendungen — in der Strafe aus § 361 Ziffer 10 des Strafgesetzbuchs besteht, d. h. in der Feststellung einer Uebertretung, die mit Haft bis zu 6 Wochen oder mit Geldstrafe bis zu 150 Mk. geahndet werden kann. „So gering das Höchstmaß der Strafe ist, schon jetzt lassen sich damit,“ sagt Samter auf Grund seiner Er-

¹ Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Heft 100.

fahrungen, „wenn auch nur kleine Erfolge erzielen. Würden mehr als bisher *Arbeiter*, also Standesgenossen, zu Schöffen berufen, so ist . . . mit Sicherheit anzunehmen, daß sie in ihrer großen Mehrheit gerade diese Straftat und noch mehr die Arbeitsscheu schärfer beurteilen würden, als es jetzt meist geschieht. Geringfügige Geldstrafen, wie sie jetzt noch oft verhängt werden, würden sicher wenigstens bei schwerer liegenden Fällen kaum mehr vorkommen. Daß die Versäumung der Nährpflicht überhaupt in den Abschnitt „Uebertretungen“ des Strafgesetzbuches eingereiht worden ist, darin liegt meines Erachtens der Hauptfehler des bisherigen Rechtszustandes. Es ist nicht abzusehen, weshalb eine Straftat wie die frivole Verletzung der Nährpflicht, während der Mann gleichzeitig seinen reichlichen Verdienst mit einer anderen Person vergeudet — nicht der Regelfall, als den ihn früher einmal Münsterberg hingestellt hat, aber immerhin ein nicht selten vorkommender Fall — nicht ebenso hart bestraft werden soll wie etwa ein Diebstahl, auf dem heute eine Strafe bis zu fünf Jahren Gefängnis steht. Will man also besser als bisher Wandel schaffen, so scheint mir die erste Voraussetzung die, die Straftat aus ihrer jetzigen Stellung im Strafgesetz, in die sie offenbar rein zufällig geraten ist, herauszunehmen, und sie unter die *Vergehen* einzuordnen. Gewiß wird für leichte Fälle auch dann Haft oder Geldstrafe zuzulassen sein. Als Regel für die schweren Fälle aber wird *Gefängnisstrafe* festzusetzen sein. Werde das Strafverfahren materiell und formell umgestaltet, so werde dann auch kein Bedenken sein, in dem Verfahren vor der Strafkammer auch die Ueberweisung an die Landespolizeibehörde behufs Vollstreckung einer weiteren, aber vom Gericht in ihrer Dauer festzusetzenden Nachhaft zuzulassen. Voraussetzung werde allerdings sein, daß die Strafvollstreckung in den Arbeitshäusern, die heute jeder reichsgesetzlichen Regelung entbehrt, durch Gesetz und ihrem erzieherischen Zweck gemäß geregelt wird, und endlich werde gerade für die Fälle der Nährpflichtverletzung die Einführung der bedingten Verurteilung besonders angebracht sein. Das Damoklesschwert der langfristigen Einsperrung, das dauernd über dem Haupt des bisher säumigen Nährpflichtigen steht, wird besser als irgendwelche andere Maßnahme ihn veranlassen, seine Pflicht zu erfüllen.“

Zu einem anderen Ergebnis kommt Dr. *Lohse*, der Direktor des öffentlichen Armenwesens in Hamburg, der die Ueberweisung in eine geschlossene Anstalt mit Arbeitszwang im Wege eines gegen Mißbrauch zu schützenden Verwaltungsverfahrens als das geeignete Zwangsmittel gegen Arbeitsscheu und Versäumnis der Nährpflicht von Eltern gegenüber ihren Kindern unter 16 Jahren und von Ehemännern gegenüber ihren Ehefrauen ansieht und deshalb dringend empfiehlt, daß durch Landesgesetze der armenpolizeiliche Arbeitszwang in allen Bundesstaaten zur Einführung gelangt¹. Den gleichen Standpunkt hat der Armenpflegekongreß in München 1909 eingenommen, nur daß er in erster Linie die *reichsgesetzliche* Einführung des armenpolizeilichen Arbeitszwangs empfiehlt.

Inzwischen sind fast alle deutschen Bundesstaaten auf dem Wege der *Landesgesetzgebung* vorgegangen. Der polizeiliche Arbeitszwang, der vor dem Jahre 1909 im Königreich Sachsen, in Württemberg, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Anhalt und Hamburg bestand, ist seitdem auch in Elsaß-Lothringen, Bremen, Lübeck und Preußen eingeführt worden, aber die Landesgesetze haben sich immer mehr von dem Grundgedanken entfernt, daß es sich bei dem polizeilichen Arbeitszwang nur um eine armenrechtliche Maßnahme zum Schutze der Armenverbände gegen mißbräuchliche Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durch bestimmte Personen handeln darf. Vor allem fehlt es an den erforderlichen Garantien gegen eine ungerechtfertigte Verhängung des Arbeitszwangs. Man ist mehr und mehr von dem Grundsatz abgewichen, der in den Motiven zu dem Hamburgischen Gesetz vom 11. Juli 1907 festgelegt ist, daß der öffentlich-rechtlichen Unterstützungspflicht des Gemeinwesens, die öffentlich-rechtliche Arbeitspflicht des einzelnen sowie eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur ausreichenden Alimenterung seiner Angehörigen gegenübersteht, auf deren Erfüllung unter Umständen mit den Mitteln des polizeilichen Arbeitszwangs eingewirkt werden kann.

Vielleicht läßt sich eine befriedigende Lösung des Problems finden an der Hand der Grundsätze, die Stadtrechtsrat

¹ Zwangsmaßregeln gegen Arbeitsscheue und gegen säumige Nährpflichtige. — *Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit*, Heft 88.

Dr. *Sperling*-Mannheim¹ entworfen hat, wonach Personen, welche in eigener Person unterstützt werden, oder deren Ehegatten oder Kinder unter 16 Jahren Armenunterstützung empfangen, wenn die Hilfsbedürftigkeit durch Arbeitsscheu oder durch schuldhafte Versäumnis der Unterhaltungspflicht herbeigeführt ist, auch gegen ihren Willen auf Antrag des unterstützenden oder des erstattungspflichtigen Armenverbandes für die Dauer der Unterstützungsbedürftigkeit, aber längstens auf die Dauer eines Jahres, in einer öffentlichen Anstalt oder in einer staatlich als geeignet anerkannten Privatanstalt untergebracht werden können und wonach der Untergebrachte verpflichtet ist, für Rechnung des Armenverbandes die ihm angewiesene Arbeit nach dem Maße seiner Kräfte zu verrichten. Nach dem Vorschlag von *Sperling* sollen diese Bestimmungen entsprechende Anwendung finden auf volljährige Kinder, deren Vater oder Mutter unterstützt werden muß, sowie auf den Vater eines unterstützten unehelichen Kindes, in diesem Fall jedoch nur, wenn die Unterhaltungspflicht durch vollstreckbares Urteil oder vollstreckbare öffentliche Urkunde festgestellt ist. Im Falle der Scheidung der Ehe soll der Arbeitszwang nur gegen den Ehegatten zulässig sein, der nach den Bestimmungen des B.G.B. dem anderen Ehegatten gegenüber unterhaltungspflichtig ist. Von der Unterbringung soll abgesehen werden, wenn sie mit erheblichen, den Umständen nach nicht gerechtfertigten Härten oder Nachteilen für den Unterzubringenden verbunden sein würde, oder wenn die Unterstützungsbedürftigkeit nur durch vorübergehende Umstände verursacht ist. Die Entscheidung über die Unterbringung soll auf Grund mündlicher Verhandlung erfolgen; der Unterzubringende ist zu hören, soweit dies ohne erhebliche Schwierigkeiten geschehen kann. Gegen die Entscheidung muß dem Unterzubringenden entweder die Klage bei den ordentlichen Gerichten oder die Anrufung der Verwaltungsgerichte offenstehen. Der das Verfahren betreibende Armenverband soll auf Grund einer vollstreckbaren Entscheidung über die Unterbringung die Ueberführung des Unterzubringenden in seine unmittelbare Fürsorge durch Inanspruch-

¹ Der polizeiliche Arbeitszwang. Bericht des Sonderausschusses zur Vorbereitung eines Reichsarmengesetzes. — *Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit*, Heft 100.

nahme der Polizeibehörde des Aufenthaltsorts verlangen können, die Kosten der Ueberführung sollen dem Armenverband zur Last fallen. Den Landesgesetzen soll es überlassen bleiben, das nähere über die Einführung und Regelung des polizeilichen Arbeitszwangs in den einzelnen Bundesstaaten unter Beachtung dieser Vorschriften zu bestimmen.

Wenn wir diese Richtlinien ausführlich wiedergegeben haben, so ist damit nicht gesagt, daß wir uns ohne weiteres darauf festlegen, sondern nur, daß auch wir der Meinung sind, die Oeffentlichkeit habe ein Recht und die Pflicht, gegen säumige Nährpflichtige einzuschreiten. Voraussetzung ist aber eine reichsgesetzliche Regelung dieser Frage unter Schaffung der unbedingt erforderlichen Garantien.

Genau so scharfe Verurteilung wie die Versäumung der Nährpflicht durch den einzelnen verdient die *Abwälzung der Armenlasten* auf benachbarte Landgemeinden, wie sie in manchen Gutsbezirken und Grundherrschaften trotz aller öffentlichen Kritik immer noch vorkommt. Man sucht, wie *Münsterberg* nachweist, der Armenlast teils dadurch entgegenzuwirken, daß die Kontrakte mit den Pächtern die ausdrückliche Vorschrift enthalten, Dienstboten, Knechte und landwirtschaftliche Arbeiter niemals bis zum Erwerb des Unterstützungswohnsitzes in Gutsbezirken zu behalten, teils dadurch, daß man die Leute in der bäuerlichen Nachbargemeinde ansiedelt. Besitzer mehrerer selbständiger Gutsbezirke lassen ihre Leute abwechselnd eine Zeitlang in dem einen, eine Zeitlang in dem anderen Bezirk wohnen. Die Folge davon ist, daß sie im Falle der Verarmung entweder der Nachbargemeinde zur Last fallen oder Landarme werden. Auch *Fürst*¹ übt scharfe Kritik an dem Brauch ländlicher Gemeinden, die es besonders gut verstehen, „sich die eventuell hilfsbedürftigen Personen abzuwimmeln, ehe dieselben . . . den Unterstützungswohnsitz erworben haben. Diese Abwehrmaßregeln werden meist infolge eines stillschweigenden Uebereinkommens der Dorfbewohner ergriffen, sobald es sich um ältere, schwächliche Personen und kinderreiche Familien handelt. Kein Mittel ist zu hart, um das Ziel zu erreichen, und in konsequenter Anwendung dieser Methode sind in man-

¹ Dr. Moritz Fürst: *Stellung und Aufgaben des Arztes in der öffentlichen Armenpflege*. Jena 1903, Gustav Fischer.

chen Gemeinden Ortsarme überhaupt unbekannt. Natürlich wird durch derartige Abwehrmaßregeln das Vagabundentum großgezogen und eine große Anzahl von Armen und Hilfsbedürftigen in die Städte getrieben.“ Dieser Praxis, die sogar von konservativer Seite im preußischen Landtage einmal als verwerflich bezeichnet ist, vorzubeugen, wird eine der Aufgaben einer zukünftigen Armengesetzgebung sein.

Herrscht auch darüber, daß den Armen geholfen werden muß, völlige Uebereinstimmung, so gehen doch darüber, *wie* ihm geholfen werden soll, die Ansichten auseinander. Von allen Systemen der modernen Armenpflege hat die weiteste Verbreitung das zuerst im Jahre 1852 in Elberfeld angewandte sogenannte *Elberfelder System* gefunden, das auf den Grundlagen der Individualisierung und Dezentralisation beruht, und dessen Wesen Münsterberg¹ dahin zusammenfaßt:

„Wie immer sich die Armenpflege gestalten mag, ob sie in kleinen oder großen Verhältnissen geübt werde, ob mit geringen, ob mit beträchtlichen Mitteln, wesentlich ist hier, daß der Helfende dem Bedürftigen ganz nahtritt, seine Verhältnisse bis ins einzelne durchdringt und diesen Verhältnissen seine Hilfe anpaßt. Anders ist Arbeitsfähigen als Arbeitsunfähigen, anders der Ehefrau als der Witwe, anders dem Kind als dem Greise zu helfen. Ob ein Mensch von allen Hilfsmitteln entblößt ist, ob ihm in seinen Kindern, seinen sonstigen Angehörigen, in den Verpflichtungen dritter Personen, in dem Besitz von Vermögen, in dem Bezug von Renten, Pensionen und dergleichen Hilfsquellen zu Gebote stehen, die ganz oder teilweise seinen notdürftigen Lebensunterhalt decken, dies alles ist zu wissen nötig, um das Maß der Hilfsbedürftigkeit richtig beurteilen zu können. Aber dieses Urteil wird nicht durch schriftlichen Bericht, durch Erzählung von dritter Seite gewonnen: es kann nur geschöpft werden aus unmittelbarer Erforschung der Umstände, in denen der Bedürftige lebt, durch Erkundigungen, die seine häuslichen Verhältnisse, seinen Leumund betreffen, durch Feststellungen, die die Größe seiner Familie, die Beschaffenheit seiner Wohnung usw. ermitteln, und vor allem muß der, der helfen will, den Bedürftigen Auge in Auge gesehen, er muß den unmittelbaren persönlichen Eindruck des Bedürftigen und seiner Familie gewonnen haben und die Erkundigungen an anderen Stellen durch diesen *unmittelbaren persönlichen Eindruck* ergänzen, um ein Gesamtbild aus

¹ Münsterberg: *Das Elberfelder System*. Leipzig 1903. Duncker u. Humblot.

allen diesen Eindrücken sich schaffen zu können. Und wenn dies Bild gewonnen, wenn ein Urteil gebildet ist, ob und wie den Bedürftigen zu helfen ist, welche besonderen Mittel anzuwenden sind, dann hat der Helfer die Hilfe wiederum in unmittelbarer Beziehung zu dem, dem geholfen werden soll, zu gewähren. Dann soll er den Bedürftigen mit den richtigen Mitteln beraten und helfen, als ein Freund und Pileger zur Seite stehen. Dies ist, was wir „Hilfe von Mensch zu Mensch“ nennen, nicht etwa *eine* der Arten, wie man in der Armenpflege dem Bedürftigen helfen kann, sondern *die einzige Art*.“

Worauf es in erster Linie ankommt, ist die Herstellung einer dauernden Verbindung zwischen dem Armenpfleger und dem zu Unterstützenden. Es muß eine genügend große Zahl von Pflegern gefunden werden, um jeden Fall sofort gewissenhaft prüfen und dauernd überwachen zu können. Bei der Auswahl der Pfleger sind alle Kreise der Bevölkerung, vor allem auch *die Frauen und die Arbeiter*, zu berücksichtigen. Frauen haben sich heute bereits trotz der gesetzlichen Schwierigkeiten auf dem Gebiete des Armenwesens bewährt, und nichts wäre im Interesse einer geordneten Armenpflege mehr zu wünschen, als daß ihnen die gleichen Rechte zuteil werden wie den Männern, damit sie mit um so größerer Liebe und um so größerem Eifer ihres verantwortlichen und aufopferungsvollen Amtes walten können. Obwohl schon vor zwei Jahrzehnten sowohl der preußische Städtetag als auch der Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit die Notwendigkeit der Heranziehung von Frauen zur öffentlichen Armen- und Waisenpflege betont haben, wurde doch vor nicht allzulanger Zeit übereinstimmend aus fast allen Armenverwaltungen berichtet, daß die männlichen Pflegerorgane mit Mißtrauen, ja mit Widerwillen der Einführung von Frauen in die Armenpflege gegenübergestanden hätten und zum Teil noch ständen.

Den Grund dieses Widerwillens erblickt *Münsterberg* zum großen Teil in ganz anderen Erwägungen als denen armenpflegerischer Art. „Die Befürchtung, daß die Frau mit dem Schritt in die öffentliche Armenpflege den ersten Schritt in die Gemeindeverwaltung mache, daß die Mitwirkung der Frau die gewohnte Freiheit der Männer in ihren Versammlungen und Besprechungen beeinträchtigen werde, und endlich jene bekannte Abneigung gegen alles Neue, sind in erster Linie maßgebend gewesen.“ Seitdem als erste deutsche Stadt anfangs

der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts Cassel die Frauen mit gleichen Rechten und Pflichten in die öffentliche Armenpflege eingegliedert hat, und immer mehr Städte diesem Beispiel gefolgt sind, ist der Bann gebrochen, und es wird wohl keinen in der Armenpflege tätigen Mann geben, der heute noch der Mitarbeit der Frauen entraten möchte.

Auch gegen die *Hinzuziehung von Arbeitern zur Armenpflege* hat man sich lange gesträubt und sträuben sich auch jetzt noch einzelne Gemeinden, obwohl sich u. a. die belgische Kommission für die Reform des Armenwesens in ihrem Bericht über den Gesetzentwurf von 1900, der die Heranziehung von Arbeitern als Armenpfleger vorsieht, dahin geäußert hat:

„Die Anwesenheit eines Arbeiters wird den Erfolg haben, der arbeitenden Bevölkerung, die doch hauptsächlich an dem Werk der Wohltätigkeit interessiert ist, Vertrauen einzuflößen. Zu häufig bestehen heute unter den Armen Argwohn und Mißtrauen; nichts wird besser dazu dienen können, die Vorurteile zu zerstreuen und Beschwerden ein Ende zu machen, als die Anwesenheit von Arbeitern, die an der Kontrolle teilnehmen, mitreden und ihre Ansicht aussprechen dürfen. Andererseits wird gerade der Arbeiter die Kommission über die Bedürfnisse der Armen, aber auch über die Mißbräuche bei Erlangung von Unterstützung aufklären können.“

Dies Urteil stimmt im wesentlichen überein mit einem Rundschreiben der Verwaltung von Frankfurt a. M. an die Organe der Armenpflege, worin darauf aufmerksam gemacht wird, daß für die Wahl zum Armenvorsteher immer nur die Tüchtigkeit, niemals Religion, Beruf oder politische Ueberzeugung maßgebend gewesen sei, daß daher regelmäßig auch neben Angehörigen der vermögenden Stände Unbemittelte zur Mitwirkung bei der Armenpflege berufen worden seien. Für eine gute Armenpflege sei die Mitwirkung beider Kategorien gleich wichtig. Das Armenamt könne die Mitwirkung der Vermögenden nicht entbehren, weil es von höchstem und allgemeinem Interesse sei, daß eine große Zahl der bemittelten Einwohner die Verhältnisse der ärmeren genau kennenlernt und in enge Berührungen mit ihnen tritt; sodann auch weil enge Beziehungen zwischen der öffentlichen Armenpflege und der Privatwohlthätigkeit erfordert sind. Das Armenamt müsse aber auch auf die Mitarbeit von Leuten zählen können, welche die Lage der ärmeren Bevölkerung, die Bedürfnisse und Be-

schwerden der Armen aus eigener Erfahrung beurteilen können. Hierzu seien selbstverständlich gewerbliche Arbeiter ebenso geeignet und dem Armenamt ganz ebenso willkommen, wie kleine Handwerker, die ein selbständiges Geschäft haben, oder Handlungsgehilfen, Unterbeamte usw. Es könne nur von Nutzen sein, wenn auch Gewerkschaftsbeamte, Krankenkontrollen der Ortskrankenkasse usw. in größerer Anzahl zur Mittätigkeit in der praktischen Armenpflege berufen werden, um auf diese Weise den Unterschied zwischen der Arbeit des Armenpflegers und der Arbeit im Dienst der Ortskrankenkasse oder im Dienst einer wirtschaftlichen oder politischen Organisation kennenzulernen.

Meinungsverschiedenheiten bestehen darüber, ob es sich empfiehlt, neben den ehrenamtlichen Kräften auch *Berufsbeamte* in den Dienst der Armenpflege zu stellen. *Münsterberg* gibt den ehrenamtlichen Elementen namentlich dann, wenn in reicherm Maße Frauen herangezogen werden, unbedingt den Vorzug, weil gerade auf dem Gebiet der Armen- und Wohlfahrtspflege an und für sich freiwillige Arbeit sich besser bewährt:

„Gewiß wird der pflichttreue Beamte auch ein Herz für die Notleidenden haben können; er wird zweifellos den Anweisungen seiner Vorgesetzten bereitwilliger und pünktlicher Folge leisten als der Ehrenbeamte; aber er wird, wie dies die Geschichte des Armenwesens namentlich an den Armen- und Bettelvögten zeigt, in der Regel diese Vorzüge durch einen wesentlichen Mangel wettmachen, den Mangel lebendigen Verständnisses für die Not der Armen und lebendiger menschlicher Beziehungen zu ihnen. Nichts drängt ihn über seine Pflicht hinaus; die tausend Bedürftigen sind ihm nicht Individuen, die fühlen und empfinden wie er, sondern Gegenstand einer amtlichen Pflicht, denen er pflichtmäßiges Interesse entgegenbringt; die Pflichtmäßigkeit führt zur Schablone, die Schablone zur Gleichgültigkeit, die Gleichgültigkeit zur Härte. Wie anders eine Schar von Bürgern, die, von der Not ihrer Mitmenschen ergriffen, sich dem Liebeswerke widmen, über das hinaus, was sie amtlich leisten sollen, menschliches Interesse dem Bedürftigen entgegenbringen, sich auch über das Maß der öffentlichen Mittel hinaus seiner annehmen, ihn zum Gegenstande besonderer Fürsorge in der eigenen Familie machen, ihre Frauen und Töchter anregen, auf ihre Weise mitzuhelfen. Dem Bürger, der mitten im Leben steht, der die Verhältnisse seines Bezirks persönlich genau kennt, eröffnet sich auch schon dadurch die Möglichkeit lebensvoller und nützlicher Tätigkeit. Daraus ergibt sich aber ein weiterer, in seiner Bedeutung nicht zu

messender Nutzen für die Gesamtheit durch die unmittelbare Beziehung einer so großen Zahl von Helfern zu den Notständen der ärmeren Klassen. Das Elend lernen sie aus unmittelbarer Anschauung kennen, anders sprechen sie über die Bedeutung der Wohnungsfrage, wenn sie die Höhlen gesehen haben, in denen viele ihrer Schutzbefohlenen hausen müssen, anders über die Notwendigkeit guter ärztlicher und geburtsärztlicher Hilfe, wenn sie die furchtbaren Wirkungen wahrnehmen, die Krankheit, verbunden mit Armut im Gefolge hat, anders über Schule und Erziehung, wenn sie sich davon überzeugen müssen, daß unter gewissen Verhältnissen Kinder gar nichts anderes werden können als Bettler und Verbrecher. So tragen sie den Notschrei der Armen, der so selten nach außen dringt, in die Öffentlichkeit, wiederholen ihn vor den Ohren der Machthaber und werden so zu den wirksamsten Förderern guter Sozialpolitik."

Wichtig vor allem ist es, daß dem Bedürftigen zur rechten Zeit und mit den richtigen Mitteln geholfen wird. Hiervon haben nicht nur die Armen einen direkten Vorteil, sondern auch die Armenetats der Gemeinden werden entlastet, wenn nur solche Personen unterstützt werden, die der Unterstützung wirklich bedürftig sind.

Besser aber als jedes noch so gute System ist die *vorbeugende Armenpflege*, der in Zukunft die *Hauptaufmerksamkeit* zu widmen sein wird. Je mehr die Sozialversicherung ausgebaut wird, besonders durch Einführung der Arbeitslosenversicherung, eine je größere Aufmerksamkeit Gesetzgebung und Verwaltung dem Wohnwesen schenken, je energischer und zielbewußter der Kampf gegen die verheerenden Volkskrankheiten, insbesondere gegen Säuglingssterblichkeit, Tuberkulose, Syphilis und Alkoholismus aufgenommen wird, je mehr die Nahrungsmittel verbilligt werden, mit um so besserem Erfolge wird man der Armut entgegenwirken können, und es werden schließlich nur noch diejenigen Fälle übrigbleiben, wo Tod des Ernährers, Gebrechlichkeit oder hohes Alter die Ursache der Verarmung ist. Daß in solchen Fällen durchgreifend geholfen werden muß, bedarf keiner besonderen Betonung. Nichts wäre verkehrter, als mit der Hilfe solange zu warten, bis der Betreffende der Armenpflege anheimgefallen ist. Mit Recht sagt *Samter*, daß dadurch unzweifelhaft die Armenpflege im Endergebnis höher belastet würde, als wenn sie, wie es mindestens in den großen Städten heute überall geschieht, rechtzeitig vorbeugend eintritt.

Sie handelt, wenn sie das tut, in ihrem eigensten finanziellen Interesse. Es kommt also darauf an, die vorbeugende Armenpflege immer weiter auszubauen und nicht abzuwarten, bis ein Unterstützungsfall eintritt, sondern im voraus dafür zu sorgen, daß dieser überhaupt vermieden wird.

Viel umstritten ist die Frage, ob die öffentliche Armenpflege auch Platz greifen soll gegenüber *arbeitsfähigen Personen*. *Rocholl* stellt sich in seinem „Deutschen Armenpflegerecht“ auf den Standpunkt, bei den jetzigen sozialen Verhältnissen könne man es als Basis der Beurteilung gelten lassen, daß jede arbeitskräftige Person imstande sei und sein müsse, sich selbst und, von Fällen besonders großer Familie abgesehen, auch seine Familienangehörigen zu ernähren. In der Praxis schließen Armenverbände vielfach arbeitsfähige Personen grundsätzlich von dem Bezug öffentlicher Unterstützungen aus, es sei denn, daß sie eine ungewöhnlich große Familie zu versorgen haben. Der Aufstellung derartiger Merkmale für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit ist das Bundesamt für das Heimatwesen stets entgegengetreten. Zwar glaubt auch das Bundesamt *in der Regel* von der Voraussetzung ausgehen zu dürfen, daß ein körperlich und geistig normal entwickelter gesunder Mensch zu seinem eigenen Unterhalt der Unterstützung nicht oder doch höchstens vorübergehend bedarf, während umgekehrt auch eine große Kinderzahl arbeitsfähiger Eltern für sich allein die Annahme der Hilfsbedürftigkeit nicht rechtfertigt. Andererseits aber hat es sich stets zu der Ansicht bekannt, daß auch arbeitsfähige Personen wegen Mangels an lohnender Erwerbsgelegenheit in die Notwendigkeit versetzt werden können, öffentliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen und daß jeder Versuch, allgemeine Grundsätze dafür aufzustellen, wann Hilfsbedürftigkeit anzunehmen ist, dem Prinzip der Individualisierung widerspreche. Eine Reihe von bundesamtlichen Entscheidungen macht es den Armenverbänden zur Pflicht, arbeitsfähigen aber arbeitslosen Personen die erforderliche Unterstützung durch Zuweisung einer ihren Kräften entsprechenden Arbeit zu gewähren bzw. das Unterstützungsbedürfnis durch Vermittlung solcher Arbeit zu beseitigen. Aber eine rechtliche Verpflichtung der Armenverbände, Arbeitslosen lohnenden Erwerb nachzuweisen, ist damit nicht anerkannt.

Weiteste Beachtung verdienen die Anregungen von *Lindemann*¹, der zu dem Resultat gelangt, daß es sich, soweit die Klasse der Arbeitsfähigen in Frage kommt, um ein Doppeltes handelt: um Vermittlung oder Gewährung von Arbeit, und zwar von Arbeit, die nicht abschreckend wirkt, sondern Ersatzarbeit ist, bis der Arbeitslose die Arbeit in seinem Beruf wieder gefunden hat, und zweitens, um die Wiedergewinnung von Arbeitskräften, die der wirtschaftliche Prozeß von heute teils zerstört, teils aus ihrer alten Wirkungssphäre herausgeworfen hat, teils überhaupt nicht zur Entwicklung hat kommen lassen.

„Damit fände die Armenpflege im heutigen Sinne eigentlich ihr Ende und es würde ihr vielleicht nur die Aufgabe einer zentralen Untersuchungs- und Aufnahmebehörde bleiben. So wäre ein Prozeß zu seinem vorläufigen Ende geführt, dessen Anfänge und Entwicklung die beiden letzten Jahrzehnte ausfüllen. Aber die volle Ueberwindung der Armenpflege aus dem Arbeitsprinzip heraus setzt nach manchen Richtungen hin die neue Organisation des gesellschaftlichen Produktionsprozesses voraus. Ohne sie würde in das Danaidenfaß von Elend, Not und Verzweiflung, an dem die Armenpflege mit Löffeln schöpft, der Strom der wirtschaftlichen Opfer unerschöpft in alter Fülle hineinfluten.“

Einen Anstoß zu grundlegenden Reformen auf dem Gebiete der Armenpflege werden und müssen die während des Krieges mit der *Kriegsfürsorge* gemachten Erfahrungen geben. Die Kriegswohlfahrtspflege, mag sie noch so gut ausgebaut sein, ist doch im Grunde genommen nichts weiter als verbesserte Armenpflege. Die Familien der Kriegsteilnehmer haben kein Recht auf irgendwelche Bezüge, sie können nicht wie die Familien der zu Friedensübungen eingezogenen Mannschaften einen bestimmten Teil des ortsüblichen Tagelohns beanspruchen, sondern die Gewährung der Unterstützung hängt von der nachgewiesenen Bedürftigkeit ab und die Bemessung derselben ist in das Belieben der Kommissionen der Lieferungsverbände gestellt, mit der einzigen Einschränkung, daß im Falle nachgewiesener Bedürftigkeit wenigstens die Reichsmindestsätze zu zahlen sind. Das darüber hinaus zum Lebensunterhalt Erforderliche müssen die Lieferungsverbände gewähren, und diese

¹ Dr. H. Lindemann: *Arbeit und Armenpflege*. — „Kommunale Praxis“, 17. Jahrgang 1917, Heft 1/2.

bemessen den Grad der Bedürftigkeit häufig nach armenpflegerischen Grundsätzen. Wird auch die Kriegsunterstützung nach liberaleren Grundsätzen gewährt als die Armenunterstützung, so ist doch der Unterschied nur graduell. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß das Gesetz vom 28. Februar 1888/4. August 1914 betr. die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften Mindestsätze vorsieht oder daß eine Reihe von Gemeinden eine mehr schematische Regelung eingeschlagen und sogenannte Normalsätze aufgestellt haben, deren Höhe sich nach der Zahl der Familienangehörigen bemißt, ohne jedoch auf die bisherige Lebenshaltung der Familien genügende Rücksichten zu nehmen. Trotz aller Mängel, die der Kriegswohlfahrtspflege anhaften, darf man sich indessen doch wohl der Hoffnung hingeben, daß die damit gemachten Erfahrungen zur Verbesserung unserer Armenpflege nach dem Kriege beitragen, daß nicht nur die Armenverbände in Zukunft weitherziger sein werden, sondern daß auch die Gesetzgebung die nötigen Schlußfolgerungen aus den Lehren des Krieges ziehen wird.

Unter diesen Lehren steht obenan, daß der Empfang von Armenunterstützung auf keinen Fall eine *Schmälerung der politischen Rechte*, vor allem nicht den Verlust des Wahlrechts zur Folge haben darf. Eine Gesetzesänderung nach dieser Richtung hin wird in erster Linie die *Armenkrankenpflege* segensreich beeinflussen. Schon lange vor Inkrafttreten des Reichsgesetzes vom 15. März 1909 und noch bevor einige Bundesstaaten es sinngemäß auf die Landesgesetzgebung übertragen hatten, hatten zahlreiche deutsche Gemeinden von der milderen Praxis Gebrauch gemacht und armenärztliche Unterstützung eintreten lassen, ohne damit einen Verlust des Wahlrechts zu verbinden. Für diese Praxis sprechen sich fast sämtliche Armenärzte aus. So der Hamburger Armenarzt a. D. Dr. *Fürst*, wenn er sagt:

„Es sind nicht die schlechtesten Elemente, die — wenn auch zur sozialdemokratischen Partei gehörend — so großen Wert auf die Beibehaltung des Wahlrechts legen, daß sie sich selbst und noch viel öfter ihren Angehörigen dafür die größten Opfer auferlegen. Besonders aber sollte berücksichtigt werden, daß eben unschuldige Kinder und Frauen so oft unter der Gesinnungstüchtigkeit der Männer zu leiden haben, indem sie der ärztlichen Hilfe entraten müssen, wo sie dieselbe unter anderen Verhältnissen so leicht haben können. Außer-

dem sollte man die mildere — glücklicherweise ja auch überwiegend gebräuchliche — Praxis aus Gründen der öffentlichen Gesundheit und unter dem Gesichtspunkt, die ansteckenden Krankheiten unter allen Umständen in ihrer Weiterverbreitung zu beschränken, überall im deutschen Vaterlande walten lassen.“

Aehnlich Professor Dr. *Jacob*¹-Berlin in einem Bericht über die Fürsorgestelle für Lungenkranke in der Charité:

„Am schwierigsten ist es meist, die Kranken dazu zu überreden, sich an die Armendirektion zu wenden. Sie fürchten, sobald sie mit dieser in Verbindung kommen, sofort das Wahlrecht einzubüßen und gleichsam Bürger zweiter Klasse zu werden. In den wenigen Monaten, während welcher ich in der Fürsorgestelle tätig bin, habe ich die Ueberzeugung gewonnen, daß es durchaus notwendig ist, in dieser Beziehung eine Aenderung der sozialen Gesetzgebung eintreten zu lassen: ein Mensch, welcher ohne eigene Schuld durch Krankheit ins Elend gekommen und der Hilfe seiner Mitbürger bedürftig ist, darf deshalb nicht mit einer Strafe belegt werden; denn als eine solche fassen die Volkskreise den Verlust des Wahlrechts auf.“

Was die Armenkrankenpflege im übrigen betrifft, so bricht sich erfreulicherweise in sozialempfindenden Verwaltungen immer mehr der Gedanke Bahn, daß auch der Arme einen *Anspruch auf eine den Fortschritten der medizinischen Wissenschaft entsprechende Behandlung* hat und daß es nicht nur in seinem Interesse, sondern auch in dem der Allgemeinheit liegt, ihm diese Behandlung zuteil werden zu lassen.

Geringe Erfolge in der Armenpraxis hat die *freie Arztwahl* zu verzeichnen. Nach den Mitteilungen der Zentrale des Deutschen Städtetages verhielten sich die großen Städte, soweit die Frage überhaupt schon zur Erörterung gelangt ist, überwiegend ablehnend dazu. In Mannheim, wo die freie Arztwahl seit 1909 eingeführt ist, haben sich Schwierigkeiten und Anstände in pflegerischer Hinsicht nicht ergeben; in Straßburg i. E. hat sie sich seit 1905 ausgezeichnet bewährt. Deutsch-Wilmersdorf berichtet, daß die Erfahrungen im allgemeinen nicht ungünstig sind, daß sich aber die Gemeinde bei angestellten Aerzten finanziell günstiger stehen würde. Eine beschränkte freie Arztwahl hat Leipzig. In einer Reihe von Städten ist die Einführung dieses Systems Gegenstand einer Prüfung bzw. Verhandlung gewesen, jedoch abgelehnt worden; andere Städte haben die

¹ Berliner Klinische Wochenschrift 1904. Nr. 10.

Einführung noch nicht in Erwägung gezogen, weil keine Veranlassung vorliegt, das bisherige System aufzugeben; wieder andere machen gegen die freie Arztwahl das Bedenken der Unübersichtlichkeit der Handhabung und Ueberwachung, Mehrkosten usw. geltend. Besonders entschieden nimmt das Waisen- und Armenamt Frankfurt a. M. in einer Denkschrift aus dem Jahre 1907 gegen die freie Arztwahl Stellung. Es erblickt eine große Gefahr darin, daß die Armen bei der Auswahl des Arztes ihres Vertrauens sich den Arzt aussuchen würden, von dem sie am ersten einen Krankenschein zu erhalten hoffen: die Armenpflege habe es eben zum großen Teil mit Müßiggängern und Arbeitsscheuen zu tun. Für die Aerzte sei die Einführung der freien Arztwahl in die Armenpflege ohne Bedenken, denn es sei nicht zu befürchten, daß die auf Grund öffentlicher Ausschreibungen vom Magistrat gewählten Armenärzte in Abhängigkeit vom Armenrat geraten. Dagegen würde durch die freie Arztwahl der Zusammenhang zwischen dem Arzt und den Armenpflegern und der Armenverwaltung gelockert, der Geschäftsgang erschwert und verlangsamt und höhere Kosten verursacht. Es frage sich auch, ob es richtig sei, den Leuten, die sich in der öffentlichen Unterstützung zusammenfinden, ein System zu gewähren, das den in den Ortskrankenkassen vereinigten Arbeitern vielfach unzugänglich sei. „Die Armenverwaltung muß die Krankenfürsorge auch für die unwürdigen Elemente in genügender Weise, mindestens so gut wie irgendeine Ortskrankenkasse gewähren; sie hat aber keinen Anlaß, sie so zu gestalten, daß gewissermaßen die Verlockung entsteht, die Armenpflege in Anspruch zu nehmen.“ Demgegenüber ist bereits treffend von anderer Seite geltend gemacht, daß es unerfindlich sei, inwiefern durch die Einführung der freien Arztwahl eine Verlockung eintreten solle, eher die Armenpflege in Anspruch zu nehmen als die Ortskrankenkassen. Die große Mehrzahl der Personen, die gezwungen sind, die Armenpflege in Anspruch zu nehmen, kämen dazu nicht aus Arbeitsscheu oder aus Müßiggang, sondern infolge wirtschaftlicher Ursachen, denen sie hilflos gegenüberstehen. Ihnen gegenüber könne auch von Mißbrauch und Simulation keine Rede sein. Einem Mißbrauch der Einrichtungen durch arbeitsscheue Elemente werde man aber gerade

in der Armenpflege um so eher vorbeugen können, als sie jedem Armenrat bekannt seien¹.

Dr. Julius Stern² macht gegen die Einführung der freien Arztwahl in den Großstädten im wesentlichen folgende Gründe geltend: Der Armenarzt soll beständiger Vertrauensarzt der Bezirke sein, der sich mit ihnen immer mehr in die Verhältnisse der eingewohnten Bezirksarmen einlebt, der für die Kenntnis und die Bedürfnisse der wechselnden und vagierenden Bezirksarmen ihr technischer Beirat ist. Die Geschäftsführung würde für die Armenkassierungen erschwert werden, wenn dieselben auf unbestimmte Aerzte, anstatt wie bisher auf einen Vertrauensarzt angewiesen sein würden. Vom Standpunkt der Behörden befürchtet Stern eine das Maß des Zulässigen weit überschreitende Lockerung der Disziplin, eine Erschwerung der Aufsicht und der Beschwerdeführung.

Aehnlich Münsterberg, der sich zwar theoretisch durchaus auf dem Boden der freien Arztwahl befindet, weil er darin die Auslösung des Armen aus seiner Sonderstellung gegenüber der ärztlichen Fürsorge erblickt, in der Praxis aber von ihrer Einführung nichts wissen will. Das Verhältnis zum Arzt sei kein Kaufverhältnis, es könne nicht auf gleiche Stufe gestellt werden mit der Lieferung von Brot, Milch, Naturalien gegen Gewährung von Geld, sondern die Heilung sei schon oft halb vollendet, wenn man in der Lage sei, sich von demjenigen Arzt behandeln zu lassen, zu dem man Vertrauen hat. Auch lasse es sich nicht vermeiden, daß die beliebtesten Aerzte am meisten in Anspruch genommen werden. Diese Beliebtheit gründe sich aber auch nicht immer auf die größere Tüchtigkeit; der Kranke sehe in diesen Dingen durchaus urteilslos, wie das ja aus dem Ueberwuchern der Kurpfuscher und der sogen. Naturheilkundigen hervorgehe. Auch fürchtet Münsterberg, bei aller Hochachtung vor dem ärztlichen Stande, daß der Wunsch, bei dem Patienten beliebt zu werden, zu einer Ausdehnung derjenigen Maßregeln führen muß, die den Arzt dem Armenpatienten besonders beliebt machen, namentlich also der ausgedehnten Ver-

¹ „Kommunale Praxis“, Jahrgang 1908, Nr. 1.

² „Die armenärztliche Tätigkeit“. *Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit*, Heft 48.

schreibung von diätetischen Mitteln, die für den Armen geradezu den Wert von Nahrungsmitteln haben.

Wesentlich anders lautet das Urteil von Dr. Moritz *Fürst*, der zwar zugibt, daß bei den besonderen Verhältnissen der Armenpraxis eine gewisse Beschränkung in der freien Wahl des Arztes seitens der Armenkranken nicht zu umgehen sei, und daß es bei dem Vorhandensein des Krankenkassenwesens nicht in der Absicht der Gemeinden und Behörden liegen könne und dürfe, durch die Darbietung großer Annehmlichkeiten den Kreis derjenigen zu erweitern, die die Armenpflege in Anspruch nehmen, der aber andererseits schon aus ethischen Gründen davor warnt, den Armen in die verzweifelte Lage zu versetzen, gerade einen ihm aus irgendwelchem Grunde unsympathischen Arzt sich in den ihm besonders verhängnisvollen Tagen der Krankheit aufnötigen zu lassen.

Unbedingt für die freie Arztwahl spricht sich auf Grund einer elfjährigen armenärztlichen Erfahrung Dr. Wilhelm *Feilchenfeld*¹ aus, der unter Hinweis auf die guten Erfolge derjenigen Krankenkassen, die für ihre Mitglieder die freie Arztwahl eingeführt haben, eindringlichst zu der Einführung dieser Reform auch in der Armenverwaltung rät. „Wenn die Gemeinden bei dem alten System geringere Ausgaben haben als bei der Einführung freier Arztwahl, so geschieht das zum großen Teil auf Kosten der Aerzte, die Lasten auf sich nehmen, welche die Gemeinde zu tragen gesetzlich verpflichtet ist. Die Aerzte behandeln eben einen recht großen Teil der ärmeren Bevölkerung, welcher vor dem Armenarzt zurückschreckt, ganz oder fast ganz ohne Entgelt. Kein anderer Beruf leistet so viel an Wohltätigkeit und Uneigennützigkeit, wie der Arztstand. Sehr wenig steht das mit der leider nur allzu bekannten traurigen Lage weiter Aerztekreise in Einklang, und den Gemeinden steht es wenig an, auf Kosten der Aerzte den städtischen Geldbeutel zu schonen. Dem idealen und humanen Sinn der Aerzte bleibt wahrlich, auch wenn sie für diese Praxis von der Stadt Honorar erhalten, noch ein genügend weites Feld der Tätigkeit.“

¹ Dr. Feilchenfeld: Freie Arztwahl in der Armenpraxis. — „*Soziale Praxis*“, 1901, Nr. 20.

Vielleicht dürfte es nicht uninteressant sein, daran zu erinnern, daß kein geringerer als Rudolf *Virchow* bereits 1848 die freie Arztwahl für die Armenkranken gefordert hat, weil die Gemeinden aus ihren statistischen Tabellen die Zahl der Armen genau wissen und ziemlich annähernde Zahlen über die Erkrankungen unter den Armen gewinnen können: „Es wird daher nicht schwerfallen, die Durchschnittssumme der Arbeit festzustellen, welche ärztliche Assoziationen leisten, die Größe des Lohnes zu berechnen, den diese zu beanspruchen haben.“ Wir wollen hoffen, daß der Widerstand der Armenverwaltungen durch die während des Krieges gemachten Erfahrungen mit der den Angehörigen der Kriegerfamilien gewährten ärztlichen Versorgung gebrochen ist; denn eine ganze Reihe von Gemeinden haben den Kriegerfamilien nicht nur freie ärztliche Behandlung gewährt, sondern ihnen auch die Auswahl des Arztes unter denjenigen Aerzten, die sich zur Verfügung gestellt haben, überlassen. Nennenswerte Klagen über mißbräuchliche Ausnutzung dieses Zweiges der Kriegsfürsorge sind nicht lautgeworden.

Schlimmer als in größeren Städten ist es mit der *Armenkrankenpflege auf dem Lande* bestellt. Eine von einer Kommission des Charitasverbandes für das katholische Deutschland verfaßte Denkschrift¹ äußert sich darüber in folgender Weise:

„Wer nicht die Krankenzimmer der Landleute oft besucht und sich eingehend erkundigt hat, wie die Pflege in ihren einzelnen Teilen ausgeübt wird, macht sich nicht leicht eine richtige Vorstellung von der überaus bedauernswerten und hilflosen Lage so vieler Kranken auf dem Lande. Tausende von schweren Krankheitsfällen verlaufen nur deshalb günstig, weil eine kräftige Natur stark genug ist, um mit der schweren Krankheit auch noch eine vollständige Vernachlässigung und falsche Pflege zu überwinden. Viele Fälle endigen aber auch infolge solcher Pflege mit Tod oder beginnendem Siechtum. Dazu kommen die großen materiellen Verluste, Arbeitsversäumnisse, langwierige Schmerzen, oft Gliederverlust, dauernd unheilbare Funktionsstörungen, herbeigeführt durch verspätete oder falsche Wundbehandlung.“

¹ Die ländliche Krankenpflege, ihre Mängel und deren Uebung durch freiwillige Hilfspflegerinnen. — „*Charitas*“, Zeitschrift für die Werke der Nächstenliebe im katholischen Deutschland, Band 4, 1899, Nr. 8 u. 9.

Die wesentlichsten Ursachen für diese äußerst mangelhafte Krankenversorgung erblickt die Kommission in den geringen Mitteln und der fast beständigen Geldnot der Landleute, in der großen Entfernung des Arztes, in der vollständigen Unkenntnis der Pflegeerfordernisse, speziell in der vollständigen Unkenntnis eines richtigen Not- und gewöhnlichen Wundverbandes und in dem vollständigen Mangel von Pflegegeräten. Hieraus ergibt sich für die ländlichen Kranken nach Ansicht der Kommission die traurige Lage, daß unter dem Zwang der Verhältnisse die große Mehrheit teils vernachlässigt, teils falsch gepflegt wird. Hat sich auch seit Erscheinen dieses Berichts manches geändert, ist auch die ärztliche Versorgung auf dem Lande heute eine bessere, und hat sich auch die Zahl der Krankenanstalten sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht gehoben, so bleibt doch noch ungeheuer viel zu tun übrig, bis überall im Deutschen Reich den Armen im Falle der Erkrankung die richtige Behandlung zuteil wird. Hier von Grund aus Wandel zu schaffen, sind die öffentlichen Korporationen um so eher verpflichtet, als es neben der Bekämpfung des Geburtenrückgangs kein besseres Mittel zum Ausgleich der ungeheueren Verluste des Weltkrieges gibt als die systematische Aufnahme des Kampfes gegen Krankheit, Siechtum und frühzeitigen Tod.

Was für die soziale Ausgestaltung der Armenpflege gilt, gilt vielleicht in noch höherem Grade für die der *Waisenpflege*. Es gibt immer noch Gemeinden, die die Fürsorge für die Waisen als eine unangenehme Pflicht betrachten, der sie sich gern entziehen möchten. Vielfach fehlt es an Waisenhäusern; die Kinder werden in Kostpflege gegeben, aber man fragt bisweilen nicht danach, wo sie am besten aufgehoben sind. Wer es am billigsten macht, bei dem werden sie untergebracht, und niemand kümmert sich um ihre Erziehung und Pflege. Im allgemeinen dürfte die geschlossene Waisenpflege den Vorzug verdienen, d. h. die Unterbringung in Waisenhäusern, die es sich zur Aufgabe machen, den Kindern eine gute Erziehung zuteil werden zu lassen. Die konfessionelle Erziehung in Waisenhäusern müssen wir ebenso verwerfen, wie wir die Konfessionsschulen bekämpfen. Es ist unbedingt erforderlich, daß Armen- und Waisenpflege einen durchaus weltlichen Cha-

rakter tragen. Da, wo an Stelle der geschlossenen Waisenpflege die offene Waisenpflege tritt, sollten die Gemeinden auf die Beschaffenheit der Pflegestellen das größte Gewicht legen und sie ständig kontrollieren. Zur Kontrolle müssen Angehörige aus allen Bevölkerungsschichten, vornehmlich aus der Arbeiterklasse, hinzugezogen werden. In erster Linie sollten Frauen damit betraut werden, die gerade für dieses Amt sich ganz besonders gut eignen.

Als eine segensreiche Einrichtung hat sich die *Generalvormundschaft* bewährt. Nach Artikel 78 § 4 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch können auf Grund ortsstatutarischer Bestimmungen Beamten der Gemeindeverwaltung alle oder einzelne Rechte und Pflichten eines Vormundes für diejenigen Minderjährigen übertragen werden, welche im Wege der öffentlichen Armenpflege unterstützt und unter Aufsicht der Beamten entweder in einer von diesen ausgewählten Familie oder Anstalt oder, sofern es sich um uneheliche Minderjährige handelt, in der mütterlichen Familie erzogen und gepflegt werden. Weiter wird die Annahme des Vaters schon vor der Geburt des unehelichen Kindes ermöglicht durch § 1716 BGB., wonach der Vater auf Antrag der Mutter im Wege der einstweiligen Verfügung schon vor der Geburt angehalten werden kann, an die Mutter oder den Vormund sowohl die Entbindungs- und Wochenbettkosten als den für das Kind erforderlichen Unterhalt für drei Monate zu zahlen. Die mit der Generalvormundschaft erzielten Erfolge sind im allgemeinen zufriedenstellend; bedauerlich ist es nur, daß das Gesetz keine Handhabe bietet, über Kinder, deren Mütter noch minderjährig sind oder die bereits ein oder mehrere Kinder haben, die Vormundschaft sofort einzuleiten, sondern daß erst das zuständige Gericht um Uebernahme der Vormundschaft ersucht werden muß. Ebenso schwierig gestaltet sich die Wahrung der Rechte des Kindes, sobald die Mündelmütter oder der uneheliche Vater Ausländer sind.

Hat sich auch vieles in der Armen- und Waisenpflege bewährt, ist auch im Laufe der Jahrhunderte mehr und mehr der soziale Gedanke zum Durchbruch gelangt, so haften ihr doch noch zahlreiche Mängel an, an deren Ausmerzung Gesetzgebung und Verwaltung Hand in Hand arbeiten müssen. Ohne

uns im einzelnen darauf festzulegen, seien am Schluß die Richtlinien für die öffentliche Armenpflege nach dem Kriege wiedergegeben, die der Verwaltungsdirektor Dr. *Blaum*-Straßburg i. E. der Jahresversammlung des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit 1916 in Leipzig unterbreitet hat. Es heißt darin in bezug auf die allgemeine Stellung der öffentlichen Armenpflege:

„Die soziale Fürsorge hat die Aufgabe, alle Personen, die unter dem jetzigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem sich nicht aus eigenen Kräften gemäß ihrer Lebensstellung zu erhalten vermögen, aus Mitteln der Gesamtheit zu unterstützen. Sie erfüllt diese Aufgabe durch eingehende Sonderfürsorge für die einzelnen Erscheinungen des Unterstützungsbedürfnisses. Für die Personen, die nicht durch eine solche Sonderfürsorge bereits erhalten worden, hat die öffentliche Armenpflege als letzter dieser Fürsorgezweige Unterstützung zu gewähren.

Die Entwicklung muß danach streben, immer mehr Sonderzweige der Fürsorge auszubauen oder einzurichten, um dadurch die öffentliche Armenpflege schrittweise weiter einzuschränken. Um das zweckmäßige Zusammenarbeiten der einzelnen Sonderzweige der sozialen Fürsorge, besonders die richtige sittlich-erzieherische Einwirkung auf die Unterstützten zu gewährleisten, ist in den Städten und Landkreisen alle einzelne Sonderfürsorge unter einander örtlich zu verbinden durch einen der Selbstverwaltungsbehörde angeschlossenen Vorstand der sozialen Fürsorge und Gemeinsamkeit der als Pfleger oder Fürsorger im einzelnen Unterstützungsfalle ehrenamtlich tätigen Personen. Die fachliche Gliederung jeder Sonderfürsorge im Reich und in den Bundesstaaten bleibt bestehen.“

Als *Aufgaben der öffentlichen Armenpflege* werden bezeichnet:

1. Fürsorge für alle Unterstützungsfälle, bei denen den Unterstützten im allgemeinen *keine eigene Schuld* an der Bedürftigkeit trifft. Das Maß der Unterstützung hat hier der bisherigen Lebensstellung des Hilfsbedürftigen angemessen, die Art der Unterstützungsursache angepaßt zu sein.

2. Fürsorge für die Unterstützten, die aus *eigenem Verschulden* hilflos geworden sind. Die Unterstützung hat hier nur den Notbedarf und möglichst in Naturalien zu gewähren.

3. Fürsorge für alle allgemeinen Notstände, die ihrer Natur nach nicht vorausgesehen werden können und bei denen den einzelnen ein Verschulden nicht trifft. Die Unterstützung muß hier der Lebensstellung der Bedürftigen angemessen sein.

Für die *Organisation der öffentlichen Armenpflege* endlich regt Dr. *Blaum* die Verteilung der Armenlasten auf die Armenverbände des Aufenthaltsortes für alle Inländer, auf den Staat für die Ausländer und einen Ausgleich der Leistungsschwäche kleinerer Ortsarmenverbände durch geldliche Unterstützung der Kreise und Bezirke an. Die unmittelbare Armenpflege will er im Regelfall durch Berufsarmenpfleger oder -pflegerinnen ausgeübt wissen; nur wenn ein sittlich-erzieherischer Einfluß auf die Unterstützten ausgeübt werden kann und soll, sollen ehrenamtliche Pfleger und Pflegerinnen herangezogen werden. Dagegen soll die Leitung der Gemeindearmenpflege in weitgehendem Maße unter ehrenamtlicher Mitarbeit erfolgen; diese ist aus der privaten Wohltätigkeit, Frauen, Arbeitervertretern, Aerzten, Geistlichen usw. zu gewinnen. Die Erfahrungen der ausübenden Armenpflege müssen in ihr zur Geltung gelangen; sie muß die Anregung zur Einrichtung neuer Sonderzweige der sozialen Fürsorge geben. Für die Leitung des gesamten Armenwesens im Deutschen Reich fordert *Blaum* die Errichtung eines *Reichsarmenrats* und eines *Reichsarmenamts*. Der Reichsarmenrat soll die allgemeinen Grundsätze der öffentlichen Armenpflege aufstellen und ihre Durchführung überwachen. Im Einzelfall der Armenpflege hat die Aufsicht durch Selbstbeaufsichtigung in den Städten, Kreisarmeninspektoren in den Landkreisen, Amtsärzte in den Anstalten zu erfolgen. Das Reichsarmenamt ist oberste Spruchbehörde.

Diese Richtlinien dürften, wenn sie auch in diesem oder jenem Punkte nicht ganz unanfechtbar sind, doch im großen ganzen das Richtige treffen und eine geeignete Grundlage für die nach dem Kriege auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der Verwaltung notwendigen Reformen abgeben.

4. Arbeitslosenfürsorge.

Reichsarbeitslosenversicherung. — Staatliche Förderung der kommunalen Arbeitslosenversicherung. — Forderungen der Arbeiterorganisationen. — Gemeindliche Einrichtungen vor dem Kriege. — Maßnahmen während des Krieges. — Statistisches. — Kritik der Kriegsmaßnahmen. — Zusammenarbeiten von Gemeinde und Gewerkschaften. — Notwendigkeit der Fürsorge für die heimkehrenden Kriegsteilnehmer.

DEM Gedanken einer *Reichsarbeitslosenversicherung* standen die verbündeten Regierungen und mit ihnen die Mehrheit des Reichstags bis zum Kriege ablehnend gegenüber. Noch bei der letzten größeren Debatte über diese Frage am 5. Dezember 1913 hatte der damalige Staatssekretär im Reichsamt des Innern, Dr. *Delbrück*, die Frage der Zwangsversicherung sowohl für das Reich wie für die Gemeinden noch nicht für spruchreif erklärt und hinzugefügt, daß es grundsätzlich bedenklich sei, „aus öffentlichen Mitteln Zuschüsse an Organisationen zu geben, die Kampforganisationen im wirtschaftlichen Kampfe sind“.

Das sei das Hauptbedenken gegen den Ausbau der Reichsversicherung in dieser Richtung. Dieses Bedenken steigere sich für den Fall einer gesetzlichen Einführung dadurch noch erheblich, daß es ja durch sie nicht gelinge, die Nichtorganisierten in angemessener Weise zu erfassen, und daß sie als Koalitionszwang wirken würde. Es stehe in völligem Widerspruch zu den Grundsätzen unserer ganzen Staats- und Wirtschaftsordnung, daß man einzelne zwingen, um leben zu können, in eine bestimmte Organisation einzutreten. Auch die Forderung, wenigstens für die Städte oder für einzelne Städte in irgendeiner Form die Grundlage zu einer Zwangsversicherung zu schaffen, sei noch nicht spruchreif, durch eine solche Maßnahme würde die Landflucht gefördert und andererseits der Arbeitsmarkt in diesen Städten naturgemäß wieder verschlechtert werden.

Einen anderen Standpunkt hatten die Vertretungen der deutschen Stadtgemeinden eingenommen. Der *Deutsche Städtetag in Posen* (1911) hatte die Ueberweisung der weiteren Bearbeitung der Frage der Arbeitslosenversicherung an die Gemeindeverwaltungen als eine Verlegenheitsauskunft bezeichnet, um die

eigentlich verantwortlichen Stellen — Regierungen wie Parlamente — von der Verantwortlichkeit zu befreien. „Die Gemeindeverwaltungen, auch diejenigen, welche aus freiem Entschluß bisher Versicherungseinrichtungen irgendwelcher Art für Arbeitslose geschaffen haben, sowie alle Freunde rationaler und wirksamer Versicherung sollten gegen diese versuchte Verschiebung der Verantwortlichkeit Verwahrung einlegen und von den Regierungen fordern, daß von ihnen unverzüglich die erforderlichen Untersuchungen eingeleitet werden, um sowohl das Versicherungsbedürfnis als die Mittel zu seiner Befriedigung für die einzelnen Gewerbe- und Arbeiterklassen zu ermitteln und festzustellen.“ In Verfolg des Beschlusses des Deutschen Städtetags hatte dessen Vorstand am 25. September 1911 eine Eingabe an den Bundesrat gerichtet, worin gebeten wurde, ungesäumt die Frage der Einführung einer Zwangsversicherung gegen die winterliche Arbeitslosigkeit für die von ihr hauptsächlich betroffenen Berufszweige und Arbeitergruppen einer näheren Prüfung zu unterziehen und dem Reichstag baldtunlichst einen Gesetzentwurf vorzulegen, in welchem der Zwang zur Versicherung der Arbeiter gegen Arbeitslosigkeit zunächst für die Zeit der winterlichen Arbeitslosigkeit und für die durch sie besonders gefährdeten Berufszweige geregelt wird. Auf diese Eingabe ist überhaupt keine Antwort erteilt, auch Reichs- oder Staatszuschüsse für städtische Anstalten sind nicht gewährt worden, und ebenso wenig wurde dem Wunsche einzelner Städte auf Ermächtigung zur Einführung einer Zwangsversicherung durch die Reichsregierung entsprochen.

Die gleiche Stellung wie der Deutsche Städtetag hatte der *Bayerische Städtetag* (1912) eingenommen, und auch die *Vierte Verbandsversammlung des Verbandes Bayerischer Arbeitsnachweise* (1913) hatte sich für eine Zwangsversicherung ausgesprochen. In den Leitsätzen heißt es:

„1. Eine öffentlich-rechtliche Arbeitslosenversicherung ist nur dann vollständig durchzuführen, wenn durch Gesetz der Versicherungszwang festgesetzt ist.

2. Nur der Staat oder das Reich sind imstande, eine endgültige Regelung der Arbeitslosenversicherung herbeizuführen.

3. Die Gemeinden können an eine vorläufige Regelung der Frage herantreten, wenn eine entsprechende Mitarbeit der Arbeiterorganisationen erreicht wird.

4. Die Grundlage der Arbeitslosenversicherung muß ein öffentlicher, gut geleiteter und zentralisierter Arbeitsnachweis bilden, der mit den öffentlichen Arbeitsnachweisen des weiteren Wirtschaftsgebietes in engster Fühlung steht.

5. Für die Berechnung der Leistungen und der Kosten der Arbeitslosenkasse müssen genügende Unterlagen vorhanden sein.

6. Die erforderlichen Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln müssen gemeinsam von Staat und Gemeinde getragen werden.

7. Ein einheitliches Vorgehen aller in Betracht kommenden Gemeinden ist erforderlich."

Versuchen zu einer direkten *Förderung der kommunalen Arbeitslosenversicherung von Staats wegen* begegneten wir vor dem Kriege nur ganz vereinzelt. Die *Zweite badische Kammer* hatte zwar im Jahre 1909 beschlossen, 25 000 Mk. zur Unterstützung der Städte mit Arbeitslosenversicherung bereitzustellen, aber eine von der Regierung einberufene Konferenz von Vertretern der Industrie, des Gewerbes und der organisierten Arbeiterschaft, auf welcher in Anwesenheit der Bürgermeister größerer Städte über eine kommunale Arbeitslosenversicherung beraten wurde und auf der das Ministerium des Innern das sogen. Genter System (siehe unten) sowohl an Umfang als auch an organisatorischer Durchbildung allen anderen Einrichtungen gegenüber als überlegen bezeichnete und zur Einführung empfahl, verlief infolge des Widerstandes der Vertreter der Industriellen völlig ergebnislos.

Anders war der Verlauf in *Bayern*, wo eine von der Regierung im Jahre 1908 einberufene Konferenz von Vertretern aller Erwerbsstände den Gemeinden die Gründung kommunaler Arbeitslosenkassen empfahl und vorschlug, diesen Kassen bis zu 50 Proz. der Aufwendungen für Unterstützung der Arbeitslosen aus Staatsmitteln zu ersetzen sowie den bestehenden Arbeitslosenkassen der Arbeiter einen entsprechenden Zuschuß zu gewähren. Die Regierung stellte denn auch in einer amtlichen Denkschrift vom Oktober 1913 staatliche Zuschüsse an solche Gemeinden in Aussicht, die Arbeitslosenversicherungsbeihilfen zahlen; aber der Plan scheiterte an dem Widerstand der Reichsratskammer.

In *Württemberg* erklärte sich die Regierung im Jahre 1909 gegen die Hergabe von Staatsgeldern für Zwecke der Arbeitslosenversicherung. Der Minister v. *Pischéck* erkannte zwar an, daß die Gemeinden zur Unterstützung von Arbeitslosen wohlthätig wirken könnten, und daß die Regierung keinen Wunsch habe, solchen Einrichtungen entgegenzutreten. Aber er fügte hinzu, daß es sich hierbei um sehr wenige, an sich leistungsfähige Gemeinden handle, die durch staatliche Zuschüsse dem platten Lande gegenüber begünstigt werden würden.

Die *hessische* Regierung hatte am 22. Dezember 1909 in der *Ersten Kammer* nach einer Umfrage bei den Gemeinden eine Arbeitslosenversicherung als wünschenswert, ja sogar als notwendig erklären lassen, aber hinzugefügt, daß als Träger das Reich in Betracht komme, und daß es, da für die nächste Zeit eine reichsgesetzliche Regelung kaum mit Erfolg in Angriff genommen werden könne, Aufgabe der größeren Gemeinden sein werde, die Folgen der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Der Landtag des Herzogtums *Sachsen-Altenburg* hat im Jahre 1913 den Betrag von 45 000 Mk. für drei Etatsjahre zum Zwecke der Arbeitslosenunterstützung bereitgestellt; von dieser Summe sollten die Gemeinden, die Arbeitslosenunterstützung zahlen, 50 Proz. der ausbezahlten Summe zurückerstattet bekommen.

Die *sächsische* Regierung hat noch im März 1914 einen sozialdemokratischen Antrag auf Gewährung von Staatsbeiträgen zur Unterstützung von Arbeitslosen abgelehnt. Der *preußische* Minister für Handel und Gewerbe endlich verschanzte sich hinter der Erklärung der Reichsregierung, daß die Arbeitslosenversicherung nur im Wege der Reichsgesetzgebung zu lösen sei¹.

Werfen wir einen Rückblick auf die *Stellung der Arbeiterorganisationen*, also der Vertretung derjenigen Gruppen, die in erster Linie die Folgen der Arbeitslosigkeit zu spüren haben und die deshalb an einer gut ausgebauten Arbeitslosenunterstützung am meisten interessiert sind, so hatte der *Stuttgarter Kongreß der freien Gewerkschaften Deutschlands* (1902) es als

¹ Näheres in der Denkschrift des Deutschen Metallarbeiterverbandes über Arbeitslosenfürsorge. Stuttgart 1915. Alexander Schlicke u. Co.

Pflicht von Reich, Staat und Gemeinde bezeichnet, Arbeitern Unterstützung zu gewähren bei Arbeitslosigkeit, die weder durch Streiks oder eigene Schuld hervorgerufen ist. Er hatte weiter verlangt, daß die Arbeitslosenunterstützung nicht den Charakter eines Almosens oder einer Armenunterstützung tragen und keinerlei Kürzung der staatsbürgerlichen Rechte nach sich ziehen dürfe. Der Kongreß verwarf jedes System einer Arbeitslosenversicherung auf anderer Grundlage als der freien Selbstverwaltung der Arbeiter und der Gewährung eines Reichszuschusses an Arbeitslosenunterstützung am Orte oder auf der Reise zahlende zentrale oder lokale Berufsverbände und schlug in bezug auf die Kostendeckung vor:

„Die Deckung der Kosten des Reichsarbeitslosenversicherungszuschusses geschieht zur Hälfte aus Reichsmitteln, die andere Hälfte der Kosten ist durch die Berufsgenossenschaften zu decken. Je nach den Anforderungen für die einzelnen Berufe hat das Reichsversicherungsamt die durch die Berufsgenossenschaften zu zahlenden Beiträge festzusetzen, die von diesen auf dem Wege des Umlageverfahrens von den Arbeitgebern zu erheben sind.“

Auch der *Dresdener Gewerkschaftskongreß* (1911) hatte die Arbeitslosenfürsorge als öffentliche Pflicht bezeichnet, die das ungesäumte und tatkräftige Eingreifen von Reich, Staat und Gemeinden im Wege der Gesetzgebung und Verwaltung erfordert, und als Grundsatz für die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung aufgestellt:

„Die Arbeitslosenversicherung ist auf der bewährten Grundlage der gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützung dergestalt zu organisieren, daß das Reich den Gewerkschaften einen Teil der für die Arbeitslosenfürsorge gemachten Aufwendungen zurückvergütet, ohne sie in ihrer freien Selbstverwaltung zu beeinträchtigen. Der Kongreß empfiehlt erneut allen Gewerkschaften den Ausbau ihrer Einrichtungen zur Unterstützung der Arbeitslosen.“

In staatlichen und gemeindlichen Zuschüssen zur gewerkschaftlichen Arbeitslosenfürsorge erkennt der Kongreß einen geeigneten Weg zur Verallgemeinerung der öffentlichen Arbeitslosenfürsorge im Sinne einer reichseinheitlichen Regelung.“

Ebenso hatte der kurz vor Ausbruch des Krieges in *München abgehaltene Gewerkschaftskongreß* die Arbeitslosenfürsorge für eine öffentliche Pflicht erklärt; gleichzeitig aber hatte er sich zur Feststellung genötigt gesehen, „daß das Reich und die

Einzelstaaten in dieser größten aller Fragen der sozialen Politik vollständig versagt haben, und daß auch die Maßnahmen der Gemeinden weit hinter allen Erwartungen zurückgeblieben sind“.

Die *sozialdemokratische* Partei hatte früher eine vom Staat organisierte Versicherung gegen Arbeitslosigkeit bekämpft. Der *Kölner Parteitag* (1893) hatte einen dahingehenden Antrag abgelehnt, nachdem u. a. kein geringerer wie August *Bebel* erklärt hatte, daß der Antrag in anderer Form wieder einmal das „berühmte Recht auf Arbeit“ zum Ausdruck bringe, das nach seiner festen Ueberzeugung im heutigen Staate ein Unding sei. Im Laufe der Jahre hat sich ein bemerkenswerter Wandel in den Anschauungen vollzogen. Die Resolution, die der *Münchener Parteitag* (1902) zur Arbeiterversicherung annahm, verlangt die Einführung der Arbeitslosenversicherung, wobei die Frage der Form dieser Versicherung nach der Erklärung des Referenten völlig offenbleiben sollte. Je mehr sich die Sozialdemokraten in den Gemeindevertretungen betätigten, desto mehr trat auch der Wunsch nach gemeindlicher Förderung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützung zutage, ein Wunsch, der in einer ganzen Reihe von Kommunalprogrammen zum Ausdruck kommt, z. B. in dem der Sozialdemokratie Preußens, worin die Einrichtung von Arbeitslosenkassen zur Förderung und Ergänzung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenfürsorge verlangt wird. Auch der letzte vor dem Kriege abgehaltene Parteitag der deutschen Sozialdemokratie (Jena 1913) hat sich in einer Resolution für die öffentlich-rechtliche Arbeitslosenversicherung für alle Arbeiter und Angestellten auf dem Wege der Reichsgesetzgebung ausgesprochen und bis zur Verwirklichung der allgemeinen öffentlich-rechtlichen obligatorischen Arbeitslosenversicherung das System der Zahlung gemeinschaftlicher Zuschüsse an die gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützungen in den Gemeinden gefordert.

Wie berechtigt diese Forderung ist, das erhellt daraus, daß vor dem Kriege — im Gegensatz zu anderen Ländern — z. B. England, wo in großem Maßstabe die obligatorische Arbeitslosenversicherung durch Lloyd Georges Sozialversicherungsgesetz vom 11. Dezember 1911 für alle über 16 Jahre alten im Baugewerbe, beim Bau von Eisenbahnen, Kanälen, Docks,

Brücken, beim Tiefbau, Maschinenbau, Schiffbau, Wagenbau, in Eisengießereien, Sägemühlen und Holzbearbeitungsfabriken tätigen Arbeiter, d. h. für die besonders gefährdeten Berufe, eingeführt ist, und der Schweiz, wo 1895 in St. Gallen die obligatorische Arbeitslosenversicherung für Lohnarbeiter mit einem durchschnittlichen Tagesverdienst von höchstens 5 Frank und mindestens 2 Frank durchgeführt ist — in Deutschland die Arbeitslosenversicherung fast ausschließlich ein Akt der Selbsthilfe der Arbeiter- und Angestelltenorganisationen geblieben war. Wenn sich vereinzelt Gemeinden entschlossen haben, entweder die Selbsthilfe dieser Organisationen zu fördern oder eigene Versicherungskassen ins Leben zu rufen, so, weil sie darin eine Maßnahme vorbeugender Armenpflege zwecks Entlastung ihrer Armenetats erblickten.

Von den *gemeindlichen Einrichtungen* auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung hat die *freiwillige Versicherung* in selbständigen Versicherungskassen keine größere Bedeutung erlangt. Die im Jahre 1896 auf städtische Anregung und mit städtischer Unterstützung ins Leben gerufene „Stadtkölnische Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter“, die lediglich eine Versicherung gegen winterliche Arbeitslosigkeit bezweckte und den Versicherten nach Zahlung von 34 Wochenbeiträgen, soweit ihnen keine Arbeit nachgewiesen werden konnte, im Falle der Arbeitslosigkeit eine Unterstützung von je 2 Mk. für die ersten 20 Tage und je 1 Mk. für die übrige Zeit der Arbeitslosigkeit gewährte, erfuhr im Jahre 1911 eine völlige Umgestaltung; sie wurde auf das ganze Jahr ausgedehnt und es wurde die Bildung von Gefahrenklassen mit entsprechender Abstufung der Beiträge und der Möglichkeit der Versicherung nach einem höheren oder niedrigeren Tarif geschaffen. Um die physisch, moralisch oder intellektuell geringwertigen Arbeiter fernzuhalten, wird der Nachweis einer längeren Arbeitszeit und eines Mindestverdienstes verlangt. Von der Festsetzung einer oberen Altersgrenze ist abgesehen, dafür aber eine Erhöhung der Beiträge für Versicherte über 60 Jahre um 25 Proz. festgelegt. Die Unmöglichkeit einer Kontrolle der Arbeitslosigkeit machte den Ausschluß der Heimarbeiter notwendig; die Leistung eines städtischen Zuschusses forderte Beschränkung auf solche Arbeitnehmer, die seit län-

gerer Zeit in Köln wohnen oder arbeiten. Der Zutritt zur Kasse ist allen denen verschlossen, die Anspruch oder Aussicht auf anderweitige Arbeitslosenunterstützung haben, damit die Unterstützung nicht zu hoch und dadurch eine besondere Möglichkeit zur Ausnutzung der Kasse gegeben wird. Auch soll darin für die Organisation ein Anreiz zum Beitritt liegen¹.

Eine größere Ausdehnung hat in Deutschland das *Zuschußsystem* erlangt, das zuerst 1900 von Louis Varlez in Gent eingeführt ist und deshalb gewöhnlich *Genter System* genannt wird, und das in der Förderung gewerkschaftlicher Selbstversicherung der Arbeiter durch Zuschüsse an die gewerkschaftlichen Arbeitslosenunterstützungen aus öffentlichen Mitteln unter bestimmten Voraussetzungen und bei Erfüllung gewisser Ordnungs- und Kontrollvorschriften besteht. Von den deutschen Städten hat als erste *Straßburg i. E.* dies System im Jahre 1907 eingeführt; bis zum Ausbruch des Krieges waren gefolgt: *Berlin-Schöneberg, Erlangen, Eßlingen, Freiburg i. B., Heilbronn, Kaiserslautern, Mannheim, Mülhausen i. E., Offenbach, Schwäbisch-Gmünd* und *Stuttgart*. Die Voraussetzungen und Bedingungen, an welche die Gewährung der öffentlichen Zuschüsse geknüpft ist, zeigen nach *Jastrow-Badtke*² große Mannigfaltigkeit. Voraussetzung ist allgemein, daß die Arbeitslosigkeit unfreiwillig und nicht die Folge von Invalidität, Krankheit, Unfall, Streik oder Aussperrung ist. Der Zuschuß hört auf, sobald dem Arbeiter „passende Arbeit“ im Berufe nachgewiesen ist. Die Voraussetzung ist ferner bei den gemeindlichen Arbeitslosenversicherungen ein bestimmter Aufenthalt am Orte, um auf den Zuzug Arbeitsloser oder schlechter Risiken hemmend einzuwirken. Vielfach ist eine obere Altersgrenze für die Versicherten festgesetzt (60 oder 65 Jahre), die Höhe des Zuschusses ist meist auf 50 Proz. der Verbandsunterstützung bemessen und beträgt meist höchstens 1 Mk. für den Unterstützungstag. Begrenzt ist ferner die Dauer der Zuschüsse (meist 60 Tage im Jahre). Die Zahlung der Zuschüsse erfolgt vorschußweise durch die Gewerkschaftskassen,

¹ *Der gegenwärtige Stand der Arbeitslosenfürsorge und -versicherung in Deutschland.* Berlin 1913. Carl Heymanns Verlag.

² Arbeitslosenversicherung. — *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften.* Jena, Gustav Fischer.

die der Gemeinde Einsicht in ihre Buch- und Kassenführung gewähren. Die Kontrolle der Arbeitslosen erfolgt einmal durch ihre Gewerkschaft, daneben durch ein- oder mehrmalige Meldungen auf dem Städtischen Arbeitsamt (Arbeitsnachweis).

Eine Reihe von Städten (Berlin-Schöneberg, Freiburg, Stuttgart, Offenbach) haben das Genter System dahin ergänzt, daß sie auch den nichtorganisierten Arbeitern die Möglichkeit einer Fürsorge für die Zeit der Arbeitslosigkeit geben, und zwar gewähren sie ihnen auf die Abhebung von freiwillig angelegten gesperrten Sparguthaben im Falle der Arbeitslosigkeit Zuschüsse in gewisser Höhe. In *Freiburg* steht der städtische Zuschuß im Verhältnis zum Sparguthaben: der Versicherte erhält insgesamt 50 Proz. städtischen Zuschuß zu dem Betrage, auf den sich sein Guthaben bei Eintritt der Arbeitslosigkeit beläuft. In *Berlin-Schöneberg* können daselbst wohnende männliche Arbeiter und Angestellte, welche der Invalidenversicherungspflicht unterliegen und aus eigenen Mitteln Spareinlagen bei der städtischen Sparkasse gemacht haben, auf ihren Antrag in die beim städtischen Arbeitsamt zu führende Liste der Sparer eingetragen werden. Sie bekommen zu den Abhebungen, die sie während der Zeit der Arbeitslosigkeit von ihren Guthaben machen, einen Zuschuß in Höhe der Hälfte der von ihnen abgehobenen Summe, aber nicht mehr als 1 Mk. täglich. Der Zuschuß wird nur dann gewährt, wenn der Sparer mindestens ein Jahr ununterbrochen am Orte wohnt und die Eintragung in die Liste der Sparer seit mindestens drei Monaten besteht. Die Zahlung des Zuschusses beginnt, nachdem sich der Sparer eine Woche lang täglich auf dem Arbeitsamt gemeldet hat. Aehnlichen Bestimmungen begegnen wir in anderen Städten. Von sonstigen Ergänzungen des Genter Systems haben sich weder die Versuche bewährt, die Arbeiterorganisationen zur Aufnahme auch Nichtorganisierter lediglich zwecks Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, wenn auch gegen erhöhte Beiträge, zu verpflichten, wie wir sie in Norwegen, in Dänemark und im Haag finden, noch die gleichzeitige Einrichtung einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung für die Nichtorganisierten, wie sie z. B. in Basel, Dordrecht, Kaiserslautern und Schwäbisch-Gmünd besteht. Die Verpflichtung der Aufnahme von Nichtorganisierten stößt auf den Widerstand der Organi-

sationen, und den als Ergänzung des Genter Systems gedachten freiwilligen Versicherungskassen haften die gleichen Mängel an wie freiwilligen Versicherungskassen im allgemeinen. Erlangen, Straßburg i. E. und Mannheim haben denn auch auf Ergänzungskassen verzichtet und für die ungelernten Arbeiter Notstandsarbeiten vorgesehen. In Erlangen und Mannheim erhalten arbeitslose gelernte Arbeiter, die keiner Kasse angehören und sich zur Notstandsarbeit nicht eignen, die gleichen Zuschüsse wie arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder. Die Zuschüsse werden hier, wie Jastrow-Badtke treffend bemerken, also zu reinen Notstandsunterstützungen.

Was endlich die bereits erwähnte *Stadtkölnische Versicherungskasse* betrifft, so besteht der Unterschied zwischen ihr und dem Genter System darin, daß dem Zuschuß der Stadt eine Gegenleistung der Organisationen gegenübersteht, und daß die Höhe des Zuschusses der Höhe der Leistungen entspricht. Zugleich aber werden die Vorteile des Genter Systems, Verwertung der gewerkschaftlichen Verwaltung und gewerkschaftliche Kontrolle der Arbeitslosen, ausgenutzt. Die Kasse ist für die Arbeiterorganisationen mit Arbeitslosenunterstützung zu einer Rückversicherung, für die Nichtorganisierten zu einer Versicherungskasse ausgebildet worden.

Im großen ganzen wird man nicht fehl gehen, wenn man behauptet, daß von *allen Systemen Erfolge bisher nur das Genter System aufzuweisen* hat. Die Forderung der Freien Gewerkschaften und die der Sozialdemokratischen Partei, bis zur Einführung einer Reichsarbeitslosenversicherung auf Grundlage dieses Systems weiterzubauen, findet in den bisherigen Erfahrungen ihre Stütze.

War vor dem Kriege die Zahl der deutschen Gemeinden, die in dieser oder jener Form die Erwerbslosenfürsorge geregelt hatten, nur gering, so hat sich mit Ausbruch des Krieges das Bild geändert; unter Einwirkung der leitenden Stellen im Reich und in den Einzelstaaten hat eine wesentlich andere Praxis Platz gegriffen. Selbst solche Gemeindeverwaltungen, die dem Gedanken einer kommunalen Arbeitslosenversicherung grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, konnten sich angesichts des gewaltigen Umfanges der Arbeitslosigkeit in den ersten Wochen und Monaten der Mobilmachung der Erkenntnis nicht

verschließen, daß man unmöglich die große Zahl der durch den Krieg erwerbslos gewordenen oder in ihrem Erwerb beschränkten Personen der Armenfürsorge zur Last fallen lassen darf, sondern daß gar nichts anderes übrig bleibt, als ihnen eine Erwerbslosenunterstützung zu gewähren.

Erleichtert wurde den Gemeinden die Einführung von Erwerbslosenunterstützungen durch die finanzielle Förderung, die das Reich, eine Reihe von Bundesstaaten und von Provinzen und eine Anzahl Landesversicherungsanstalten dieser Maßnahme zuteil werden ließen. Allerdings war hiermit auch eine gewisse Einschränkung der gemeindlichen Fürsorge verbunden, da sie, um Zuschüsse der genannten Körperschaften zu erhalten, sich den von diesen aufgestellten Bedingungen unterwerfen mußten. So sind nach dem Beschluß des Bundesrats vom 17. Dezember 1914 über die Verwendung der durch den zweiten Nachtragsetat für 1914 ausgeworfenen 200 Millionen Mark für Zwecke der Kriegswohlfahrtspflege, soweit die Kriegswohlfahrtspflege in Form der Erwerbslosenfürsorge erfolgt, folgende Bestimmungen innezuhalten, wenn anders den Gemeinden Beihilfen gewährt werden sollen:

Die Regelung der Voraussetzungen, der Höhe und der Art der Fürsorge ist dem Ermessen der Gemeindebehörde überlassen; an Stelle von Geldunterstützungen können auch Sachleistungen (Gewährung von Lebensmitteln, Mietunterstützung u. dergl.) treten.

b) Die Fürsorge darf nur arbeitsfähigen und arbeitswilligen Orts-einwohnern, die infolge des Krieges durch Erwerbslosigkeit sich in bedürftiger Lage befinden, gewährt werden.

Erwerbslosen, die sich weigern, geeignete Arbeit zu übernehmen, darf eine Fürsorge nicht bewilligt werden.

c) Kleinerer Besitz (Spargroschen, Wohnungseinrichtung) darf für die Beurteilung der Bedürftigkeit nicht in Betracht gezogen werden.

d) Unterstützungen, die der Erwerbslose auf Grund eigener oder fremder Vorsorge bezieht, sowie Rentenbezüge dürfen auf die von der Gemeinde oder dem Gemeindeverbande zu gewährende Beihilfe höchstens zur Hälfte angerechnet werden. Für Zinsen von Spargroschen und dergl. gilt dies unbeschadet der nach c) zulässigen Anrechnung des Kapitals.

Die gleichen Grundsätze hat sich die preußische Regierung zu eigen gemacht, die aus Staatsmitteln dieselben Beiträge zur Verfügung stellt, wie aus dem Reichsfonds auf Preußen

entfallen, und deren Beispiel die Regierungen einer Reihe anderer Bundesstaaten gefolgt sind.

Noch weitergehendere Verpflichtungen haben manche Provinzen den Gemeinden auferlegt. So ist in den Ausführungsbestimmungen des Provinzialausschusses der Provinz Brandenburg, der durch Beschluß des Provinziallandtags vom 15. Oktober 1914 ermächtigt ist, für die in Not geratenen Arbeiter, Handwerker und kleingewerbetreibende Bevölkerung der Provinz einen Betrag bis zu 5 Millionen Mark dergestalt zu verwenden, daß zu der einzelnen Unterstützung aus Gemeindemitteln die Hälfte, jedoch auf den Tag nicht mehr als 50 Pf. für ein Familienhaupt oder jede sonstige selbständige Person, und nicht mehr als 30 Pf. für ein Familienmitglied in Gemeinschaft mit der Landesversicherungsanstalt gewährt werden kann, ausdrücklich vorgeschrieben, daß die Unterstützungen *nach dem Grade der Bedürftigkeit* durch die Gemeindeverwaltungen — vorbehaltlich der Nachprüfung durch Provinz und Landesversicherungsanstalt — zu bestimmen sind und ferner, daß jede Gemeinde bei dem Antrage auf Erstattung auf Grund sorgfältigster Prüfung pflichtgemäß zu versichern hat, daß die Zuwendungen Dritter in voller Höhe nachgewiesen sind, und daß bei keinem der Unterstützten der Fall schuldhafter Ausschlagung oder Aufgabe einer Arbeitsgelegenheit seit dem 15. September 1914 vorgelegen hat, daß aber trotz weitgehendster Ausnutzung und Vermehrung der Arbeitsgelegenheiten Arbeit nicht zu erlangen war. Bildet hiernach für die Provinz Brandenburg stets die nachgewiesene Bedürftigkeit die Voraussetzung einer Erwerbslosenunterstützung, so sieht umgekehrt die Versicherungsanstalt Berlin, die als einzige von allen Versicherungsanstalten die Arbeitslosenfürsorge selbst in die Hand genommen hat, von einem solchen Nachweis ab; sie hat vielmehr mit Vertretern des Magistrats und der Berliner Gewerkschaften ein Abkommen getroffen, wonach die Unterstützung Personen gewährt wird, die seit dem 1. Juni 1914 in Berlin ununterbrochen ihren Aufenthalt haben, mindestens 14 Tage lang ohne Beschäftigung sind und in der Zeit vom 1. August 1913 bis 1. August 1914 mindestens 26 Wochenbeitragsmarken der Versicherungsanstalten Berlin oder Brandenburg geklebt haben oder Krankheitsbescheinigung oder mili-

tärische Dienstleistungen nachweisen können. Mitglieder einer Angestellten- oder Arbeiterorganisation, die statutarisch Arbeitslosenunterstützung gewährt und mit der der Magistrat der Stadt Berlin eine entsprechende Vereinbarung getroffen hat, haben ihre Anträge bei der betreffenden Organisation zu stellen.

Die Gemeinden haben also in der Gestaltung ihrer Erwerbslosenfürsorge während des Krieges keine freie Hand, es sei denn, daß sie auf die Zuwendungen des Reiches, des Staates oder anderer Korporationen verzichten wollen. Daraus erklären sich zum Teil die eigenartigen, in manchen Gemeinden erlassenen Bestimmungen, andererseits aber auch die grundsätzlichen Unterschiede in der Erwerbslosenfürsorge sogar in wirtschaftlich zusammenhängenden Gemeinden.

Von den wenigen Städten, in denen bereits vor Ausbruch des Krieges eine kommunale Arbeitslosenversicherung bestand, haben einige ihre Einrichtung während der Dauer des Krieges außer Kraft gesetzt. So hat *Berlin-Schöneberg* die „Ordnung über die Förderung der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit“ aufgehoben und an deren Stelle das System der Gewährung von Unterstützungen aus städtischen Mitteln an die durch den Krieg erwerbslos und hilfsbedürftig gewordenen Einwohner treten lassen. Die Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit in *Köln* hat gleichfalls zu Beginn der Mobilmachung ihre Tätigkeit eingestellt; als Ersatz ist von der Stadt eine sogen. Zuschußkasse gebildet worden, die Arbeitslosen einen Zuschuß gewährt. Diese Bezeichnung ist gewählt, weil die Beträge nicht als Armenunterstützung gelten sollen. Die Stadt behält sich das Recht vor, die an die Arbeitslosen gezahlten Unterstützungen zurückzufordern, wenn diese später in bessere Verhältnisse kommen sollten.

Die Arbeitslosenunterstützung in *Straßburg i. E.* hat nach dem Bericht des Bürgermeisters in der ersten Zeit des Krieges fast völlig versagt, weil die Mehrzahl der ihr angegliederten Berufsverbände nicht mehr in der Lage war, die satzungsmäßigen Unterstützungen zu zahlen. Es erschien deshalb notwendig, so lange das Bedürfnis dazu besteht, bis auf weiteres an Stelle der besonderen Arbeitslosenunterstützung die allgemeine treten zu lassen, ohne Unterscheidung zwischen organisierten und nichtorganisierten Arbeitern.

In *Frankfurt a. M.* konnte die kurz vor dem Kriege beschlossene Arbeitslosenversicherung auf der erweiterten Basis des Kölner Systems mit Rücksicht auf die Kriegslage einstweilen nicht zur Durchführung kommen, da die Grundlagen dafür wesentlich erschüttert waren. Dafür ist eine Arbeitslosenunterstützung auf breiter Grundlage unter Mitwirkung der Gewerkschaften eingeführt worden. Es können Unterstützungen allen solchen unselbständigen männlichen und weiblichen — auch kaufmännischen — erwerbstätigen Personen gewährt werden, die bisher keine öffentliche Armenunterstützung erhielten und durch den Krieg arbeitslos und mittellos geworden sind.

Im Gegensatz zu anderen Gemeinden bezeichnet *Mannheim* es als wohltuende Wirkung, daß dort bereits seit 1911 eine städtische Arbeitslosenunterstützung bestand, die im Jahre 1913 bedeutend erweitert worden ist und männlichen und weiblichen Arbeitnehmern nach einjährigem Aufenthalt bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit auf Antrag eine Unterstützung gewährte. Für die Dauer des Kriegszustandes ist die Fürsorge ausgedehnt worden auf Personen, die nicht Arbeitnehmer sind, wenn sie infolge des Krieges die gewöhnliche, ihren Unterhalt sichernde Beschäftigung nicht ausüben können. Weiter erhielt der Stadtrat die Ermächtigung, bei Bedarf eine zeitliche Erweiterung wie auch eine Erhöhung der Unterstützungen eintreten zu lassen. Die bisherige Karenzzeit von 8 Tagen wurde aufgehoben und die Dauer der Unterstützungsgewährung von 60 auf 90 Tage verlängert.

Auch in *Offenbach* hat sich die schon in Friedenszeiten bestehende städtische Arbeitslosenfürsorge nach dem Genter System, die sich auf die Mitglieder der selbst Arbeitslosenunterstützung gewährenden Arbeiterorganisationen und auf Sparer erstreckt, als eine segensreiche Einrichtung erwiesen.

Ebenso hat *Stuttgart* seine seit dem 1. Oktober 1912 bestehende städtische Arbeitslosenunterstützung (Zuschüsse zu den Unterstützungen der Arbeitnehmerorganisationen und Zuschüsse an Sparer) aufrechterhalten; nur wurde die städtische Unterstützung nicht mehr nach der von der Arbeiterorganisation gewährten Unterstützung abgestuft, sondern für alle Unterstützungsberechtigten gleichmäßig nach der Zahl der Familien-

mitglieder bemessen. Außerdem wurde mit Wirkung für die Kriegsdauer bestimmt, daß die Arbeitslosen nicht bloß verpflichtet seien, angemessene, d. h. ihrer Vorbildung entsprechende Arbeit, sondern jegliche vom Arbeitsamt nachgewiesene Arbeit anzunehmen.

Während des Krieges hat nur eine einzige deutsche Stadt, *Ludwigshafen a. Rh.*, eine Arbeitslosenversicherungsanstalt ins Leben gerufen, die im April 1917 in Kraft getreten ist und die, abweichend von ähnlichen Einrichtungen, auch eine Versicherung von Kleingewerbetreibenden gegen die Folgen von Arbeitsmangel vorsieht. Nach der Satzung sind die Voraussetzungen für eine Unterstützung bei einem Kleingewerbetreibenden erst dann gegeben, wenn er sich beim Städtischen Arbeitsamt schriftlich zur Annahme einer abhängigen Stellung bereiterklärt hat, ihm jedoch keine Arbeitsstelle nachgewiesen werden konnte, die dauernd die für seine und seiner Familie Unterhalt benötigten Mittel gewährleistet hätte. Die Anstalt umfaßt zwei Abteilungen: die Versicherungskasse und die Zuschußkasse. Aus der Versicherungskasse erhalten die versicherten Arbeitnehmer und Kleingewerbetreibenden Unterstützung. Die Zuschußkasse gewährt den Mitgliedern der Versicherungskasse und den Mitgliedern von Vereinen, welche selbst die Arbeitslosenversicherung betreiben, im Falle der Arbeitslosigkeit Zuschüsse.

Die Aufnahme in die Versicherungskasse ist allen in Ludwigshafen wohnenden Arbeitnehmern und Kleingewerbetreibenden vom vollendeten 16. bis zum vollendeten 65. Lebensjahre möglich, auch wenn sie auswärts beschäftigt sind. Auswärts wohnende, aber in Ludwigshafen beschäftigte Arbeitnehmer und Kleingewerbetreibende können der Kasse angehören, sofern ihre Wohnsitzgemeinden sich verpflichtet haben, die von der Stadt für sie zu leistenden Unterstützungszuschüsse der Anstalt zurückzuzahlen. Nicht aufgenommen werden Arbeitnehmer und Kleingewerbetreibende, die dauernd erwerbsunfähig sind oder deren regelmäßiger Jahresverdienst 3000 Mk. übersteigt oder die bereits anderweitig gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit versichert sind.

Die Beiträge der versicherten Arbeiter sind nach dem Beruf und Verdienst abgestuft, sie schwanken zwischen 10 und 25 Pf.

wöchentlich; die Abstufung ist also im Gegensatz zu anderen Kassen nicht nach Gefahrenklassen erfolgt. Den Nachteil bei einer Abstufung nach Gefahrenklassen erblickt *Kahn*¹ darin, daß gerade die Schichten, die die geringste wirtschaftliche Kraft besitzen, am stärksten zur Beitragsleistung herangezogen werden. Bei Aufstellung der Ludwigshafener Satzung sagte man sich, daß bei der Solidarität der Arbeiterschaft ganz gut ein besser bezahlter Arbeiter für einen schlechter bezahlten eines anderen Berufszweiges einen etwas höheren Beitrag leisten könne. Man hat deshalb Arbeiter in Berufen, die eine geringe Gefahr für Arbeitslosigkeit bieten, zu etwas höheren Beiträgen herangezogen, um schlecht bezahlte Arbeiter von Berufen mit erhöhter Gefahr in einer niedrigeren Beitragsklasse belassen zu können.

Abgesehen von Ludwigshafen handelt es sich überall nur um Kriegsmaßnahmen der Gemeinden.

Eine amtliche Erhebung über die Zahl der Gemeinden, die überhaupt während des Krieges eine Arbeitslosenunterstützung eingeführt haben, liegt nicht vor, wir sind lediglich auf private Ermittlungen angewiesen. Nach einer Ende Januar 1915 an die Gewerkschaftskartelle ergangenen Umfrage, deren Ergebnisse im „Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands“ veröffentlicht sind, hatten von 846 Gemeinden 527 eine Arbeitslosenunterstützung errichtet, 4 hatten sie im Prinzip beschlossen, aber noch nicht durchgeführt, 315 hatten sie teils abgelehnt, teils eine bestehende wieder aufgehoben. Von den 3775 deutschen Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern hatten also nur 13 Proz. trotz der Erleichterungen der Bundesratsbestimmungen mehr oder minder von der Möglichkeit, die Erwerbslosen zu unterstützen, Gebrauch gemacht. Unter den 527 Gemeinden, die eine Arbeitslosenfürsorge eingerichtet hatten, befanden sich 35 Großstädte mit über 100 000 Einwohnern, nebst 163 Vorortgemeinden, 25 größere Mittelstädte mit 50- bis 100 000 Einwohnern nebst sechs Vorortgemeinden, 45 kleinere Mittelstädte mit 25- bis 50 000 Einwohnern nebst 9 Vorortgemeinden, 95 Kleinstädte mit 10- bis 25 000 Einwohnern nebst 5 Vorortgemeinden, 115 Landorte

¹ „Kommunale Praxis“, 1917, Nr. 16.

mit 2- bis 10 000 Einwohnern nebst 8 Vorortgemeinden und 21 Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern. Allein von den 49 Großstädten mit über 100 000 Einwohnern hatten 14, von den 49 größeren Mittelstädten mit 50- bis 100 000 Einwohnern 24, von den 108 kleineren Mittelstädten mit 25- bis 50 000 Einwohnern etwa die Hälfte sich von dieser Kriegswohlfahrtspflege ferngehalten, obwohl es sich bei der Mehrzahl von ihnen um Gemeinden mit starker Gewerbeentwicklung handelt. So hatten u. a. Bochum, Danzig, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Hamborn, Königsberg, Mülheim-Ruhr, Posen, Beuthen, Bremerhaven, Bromberg, Buer i. W., Flensburg, Frankfurt a. O., Geestemünde, Gleiwitz, Herne, Hildesheim, Kattowitz, Königshütte, Münster, Oberhausen, Oppeln, Potsdam, Ratibor, Recklinghausen, Ulm, Witten, Wilhelmsburg, Wittenberge noch keinerlei Arbeitslosenfürsorge für notwendig erachtet. Die Gemeinden Bohnsdorf, Crefeld, Crimmitschau, Doberitz bei Dresden, Fürstenberg a. O., Oederan, Ohrdruf, Pegau, Pulsnitz, Schönwald, Schwiebus, Seifhennersdorf, Stelzendorf, Stolberg, Treuen, Waiblingen, Werder a. H., Westerland (Sylt) hatten eine Arbeitslosenunterstützung eingeführt, aber später wieder aufgehoben.

Eine Uebersicht über die in den einzelnen Gemeinden bestehenden Einrichtungen bietet ein buntes Bild. Verschieden bemessen ist zunächst der *Kreis der zu unterstützenden Personen*. *Berlin* gewährt die Unterstützung Angestellten und Arbeitern, welche trotz Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit eine Beschäftigung nicht finden können, sowie kleineren Gewerbetreibenden und Angehörigen freier Berufe, die unter der gegenwärtigen Wirtschaftslage außerstande sind, sich und ihre Familien zu ernähren, *Bremen* unterstützt alle Arbeitslosen und mittellosen Personen beiderlei Geschlechts, für die ein Facharbeitsnachweis existiert oder die bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage ohne weitgehende Zumutung gegenüber ihrer bisherigen Lebensart und Beschäftigungsweise an den Zentralarbeitsnachweis gewiesen werden können, und zwar gehören zu diesem Personenkreis: 1. gewerbliche Arbeiter, 2. andere Unselbständige mit Ausnahme von Künstlern, privaten und beamteten Lehrern, Akademikern und höheren kaufmännischen Angestellten, 3. diejenigen Selbständigen, deren wirt-

schaftliche Lage sich nicht wesentlich von der der gewerblichen Arbeiter unterscheidet, wie Dienstmänner, Kleinhandwerker, Hausindustrielle usw. In *Breslau* ist die Unterstützung beschränkt auf alle durch ihre bisherige Beschäftigung nach der Reichsversicherungsordnung invalidenversicherungspflichtige Personen einschließlich der Heimarbeiter, die ihren Lebensunterhalt ganz oder überwiegend durch Lohnarbeit erworben haben, jetzt unverschuldet arbeitslos sind und trotz Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit Beschäftigung nicht finden können. *Bielefeld* zahlt Unterstützung unterschiedslos an alle durch den Krieg in Not Geratene, *Halle* an Arbeitnehmer ohne Vermögen und Einkommen, welche arbeitsfähig und arbeitswillig sind und aus Gründen, die nicht in ihrer Person liegen, ihre Beschäftigung verloren haben und eine andere angemessene nicht finden können; *Charlottenburg* an aus Anlaß des Krieges erwerbslos gewordene Arbeiter, Gesellen, Handlungsgehilfen usw., an selbständige Kleingewerbetreibende und sonstige Angehörige freier Berufe, an gewerbsmäßige Zimmervermieterinnen, die mit der Vermietung der Zimmer ihren Hauptwerb ausüben; *Neukölln* an alle diejenigen bedürftigen Einwohner, die infolge des Krieges arbeitslos geworden und in Not geraten sind und die ihrer wirtschaftlichen Struktur nach nicht für die Unterstützung durch die öffentliche Armenpflege in Frage kommen; *Berlin-Wilmersdorf* an gelernte und ungelernte Arbeiter, kaufmännische und technische Angestellte, selbständige Handwerker, Pensionatsinhaber, Angehörige künstlerischer Berufe und dergl. Abweichend von den meisten anderen Gemeinden schließen *Frankfurt a. M.* und *Kassel* die selbständigen kleinen Gewerbetreibenden ausdrücklich aus und beschränken die Fürsorge auf unselbständige Gewerbetreibende, die durch den Kriegszustand arbeitslos geworden sind.

Eine Voraussetzung für den Unterstützungsanspruch bildet fast überall eine gewisse *Aufenthaltsdauer am Orte*, sie ist meist auf einige Monate beschränkt, erstreckt sich aber auch, wie z. B. in *Colmar*, *Frankfurt a. M.*, *Gera*, *Hagen*, *Straßburg i. E.* auf mindestens ein Jahr, in *Aschaffenburg* auf drei Jahre, in *Nürnberg* für daselbst nicht heimatberechtigte Unterstützungsempfänger sogar auf vier Jahre. Wieder in anderen Gemein-

den — *Altenburg, Birkenfeld, Gmünd, Görlitz* — muß der Unterstützungswohnsitz erworben sein.

Ausgeschlossen von der Unterstützung sind neben den Personen, welche Zuwendungen auf Grund des Gesetzes betreffend die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften beziehen, wohl durchweg solche Personen, die sich in der Fürsorge der Armenverwaltung befinden, sowie Renten- und Krankengeldempfänger, Bezieher von Militärpension, Veteranensold usw. *Breslau* zahlt keine Unterstützung an Personen, die nach dem 1. Mai 1914 keine Beitragsmarken der Invalidenversicherung geklebt haben, *München, Frankfurt a. M., Cassel, Kiel, Freiburg, Karlsruhe, Mannheim* und andere Orte gewähren die Unterstützung nicht, wenn die Arbeitslosigkeit durch Invalidität oder Krankheit, durch Aufgabe der Arbeit ohne triftigen Grund, durch Ausstand oder Aussperrung verursacht wird. Dagegen unterstützen *Braunschweig* und eine Reihe anderer Gemeinden auch Kranke, Invaliden, Unfallrentner und rechnen nur Bezüge von dritter Seite (Kranken- und Unfallgelder, Invaliden- und Altersrente) mit der Hälfte bis zu Dreiviertel auf die Unterstützung an.

Der Familienstand spielt in den meisten Gemeinden keine Rolle, ledige Personen werden ebenso unterstützt wie verheiratete. Gewöhnlich ist die Unterstützung für ein Ehepaar höher bemessen als für einen einzelnen Ehegatten, eine Ausnahme machen *Berlin* und *Brandenburg*, wo ein Ehepaar nicht mehr als eine einzelne Person erhält. Entsprechend der Zahl der Kinder erhöht sich die Unterstützung teils unbeschränkt für jedes Kind um einen bestimmten Betrag, teils ist eine Höchstgrenze festgesetzt, die nicht überschritten werden darf. Sonstige Familienangehörige werden in einigen Städten nach den gleichen Grundsätzen wie Kinder behandelt, in anderen werden sie überhaupt nicht berücksichtigt. Wo Familienunterstützung gewährt wird, werden die Haushaltungen als einheitlich angesehen, um zu verhüten, daß mehrere Mitglieder eines Haushalts gleichzeitig Unterstützungen beziehen. Vereinzelt, z. B. in *Straßburg i. E.*, findet sich die ausdrückliche Vorschrift, daß wenn mehrere Arbeitslose zum Haushalt gehören, die Unterstützung an zwei derselben und in besonderen Fällen auch noch für weitere Arbeitslose dieses Haushalts gewährt werden kann.

In bezug auf die Bestimmungen über die *Verpflichtung zur Annahme von Arbeit* gehen einige Gemeinden so weit, daß sie von dem Arbeitslosen die Uebernahme *jeder* Arbeit verlangen und im Falle der Verweigerung die Unterstützung entziehen. So zahlen z. B. *Stuttgart* und *Regensburg* keine Arbeitslosenunterstützung mehr, sobald dem Arbeitslosen Arbeit nachgewiesen werden kann. Der Arbeitslose ist verpflichtet, ihm nachgewiesene Arbeit ohne Rücksicht auf seine frühere Tätigkeit und ohne Rücksicht auf die Art und Bezahlung anzunehmen. Andere Städte nehmen Rücksicht auf die körperliche Beschaffenheit des Arbeitslosen, auf seine Vorbildung und auf seinen Beruf. Ledige Arbeiter müssen auswärtige Arbeit fast stets annehmen, verheiratete nur dann, wenn das Wohnen bei der Familie dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die Kontrolle darüber, ob die Arbeitslosen arbeitswillig und arbeitsfähig sind, erfolgt in der Regel durch Einschreibung in den Arbeitsnachweis und durch Meldung in bestimmten Zwischenräumen. *Darmstadt, Düsseldorf, Frankfurt a. M., Freiburg i. B., Kaiserslautern, Karlsruhe, Cassel, Cöln, Mannheim, Mülhausen i. E., München, Pforzheim, Offenbach, Straßburg i. E., Stuttgart*, verlangen tägliche Meldung beim Arbeitsamt oder bei einer bestimmt bezeichneten anderen Stelle, *Würzburg* sogar eine täglich zweimalige Meldung, andere Orte begnügen sich mit einer Kontrolle in längeren Perioden, so z. B. *Schöneberg*, wo die Erwerbslosen sich nur alle zwei Tage zur Kontrolle stellen müssen, und *Kiel*, das sich mit einem wöchentlichen Nachweis darüber begnügt, daß der Unterstützte sich vergeblich um Arbeit bemüht hat. In *Oberschöneweide* wird gefordert, daß die Arbeitslosen sich unermüdlich nach Arbeitsgelegenheit umsehen, täglich alle Hilfsmittel, wie Arbeitsnachweis usw., in Anspruch nehmen, überhaupt mit allen Mitteln danach streben, Arbeit zu finden.

Eine Reihe von Gemeinden hat nicht nur die Kontrolle der Arbeitslosen den Gewerkschaften übertragen, sondern läßt auch die Unterstützung durch die gewerkschaftlichen Organisationen auszahlen, und diese rechnen später mit der Stadtverwaltung ab. So wird es u. a. in *Berlin* und *Dresden* gehandhabt.

Zwischen den Unterstützungseinrichtungen für die Erwerbslosen während des Krieges und den Arbeitslosenkassen, wie sie

im Frieden errichtet sind, bestehen also wesentliche Unterschiede, die *Lindemann*¹ kurz dahin zusammenfaßt: „Ist hier Ausgangspunkt die Selbsthilfe des Arbeitslosen für Fälle zukünftiger Arbeitslosigkeit, ihre Förderung und die Unterstützung ihrer Wirksamkeit, so konnten natürlich die Erwerbslosenunterstützungen in der Kriegszeit sich nicht auf diesen Gesichtspunkt beschränken, wollten sie nicht zahlreiche Fälle der Hilfsbedürftigkeit ausschließen. Daraus durfte nun aber nicht, wie das von einer größeren Anzahl von Gemeinden geschehen ist, der Schluß gezogen werden, daß ein Zusammenarbeiten mit den Gewerkschaften überflüssig sei, daß der arbeitslose Gewerkschaftler ebenso behandelt werden müsse wie jeder andere Arbeitslose, ja sogar schlechter als jeder andere Arbeitslose, indem man ihm den Bezug aus der Gewerkschaftsunterstützung voll auf den von der Gemeinde anrechnet. Diese ablehnende Haltung gegen die Gewerkschaften ist mehr den Gemeinden als diesen schädlich geworden. In der Tat haben die Erfahrungen deutlich gezeigt, daß eine Kontrolle der Arbeitslosigkeit nur durch die beruflichen Organisationen möglich ist, denen der Arbeitslose Beiträge leistet, und die an seiner Kontrolle selbst ein finanzielles Interesse haben.“

Da wo die Gemeinden mit den Gewerkschaften zusammenwirken, wird die Unterstützung in der Regel gewährt, wenn überhaupt Arbeitslosigkeit vorhanden ist, in anderen Fällen dagegen muß noch die *Bedürftigkeit* hinzutreten. Der Begriff der Bedürftigkeit selbst ist nur selten näher definiert. Die Frage, ob man in diesen Fällen, noch dazu dann, wenn die Beurteilung darüber, ob Bedürftigkeit vorliegt, in das Ermessen der Organe der Armenpflege gestellt ist, überhaupt noch von einer Erwerbslosenfürsorge reden kann, oder ob wir es dann nicht vielmehr mit einer Abart der Armenunterstützung zu tun haben, kann hier offen bleiben. Tatsache ist, daß die Gemeinden meistens völlig davon abgesehen haben, irgendeine Bestimmung darüber zu treffen, wann Bedürftigkeit vorliegt, nur wenige Gemeinden haben einen Höchstbetrag an Einkommen angesetzt, der nicht überschritten werden darf.

¹ Dr. Hugo Lindemann: *Die deutsche Stadtgemeinde im Kriege*. Tübingen 1917. Verlag von I. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Wieder andere haben Tarife aufgestellt, die als Grundlage für das Maß der Unterstützung gelten. So unterstützt *Bielefeld* in Not Geratene, wenn das monatliche Einkommen der Einzelperson oder Familie einen bestimmten Betrag nicht übersteigt, der nach der Zahl der Personen abgestuft ist. Keine Unterstützung wird z. B. bezahlt, wenn das monatliche Einkommen höher ist als 24 Mk. bei einer Einzelperson, 50 Mk. bei einer Familie von 4 Personen, 88 Mk. bei einer Familie von 10 Personen. *Kiel* sieht Hilfsbedürftigkeit vor bei einem bisher versteuerten Einkommen von weniger als 2000 Mk. jährlich bei einem Haushaltungsvorstand und von weniger als 1200 Mk. bei einer Einzelperson. In *Leipzig* wird Bedürftigkeit bei allen denen angenommen, die auf täglichen Verdienst angewiesen sind. *Darmstadt, Frankfurt a. M.* und *Cassel* haben bei Einkommen aus anderen Quellen einen Höchstbetrag angesetzt, der die Gesamtsumme aller Unterstützungen seitens der Gemeinde und von anderer Seite nicht übersteigen soll und der je nach der Zahl der Familienglieder abgestuft ist, doch muß in Fällen, in denen eine Unterstützung durch einen Berufsverein in dem Gesamteinkommen enthalten ist, über die Höchstgrenze hinaus die Hälfte des Betrages zur Auszahlung kommen, um welche die Höchstsätze bei voller Ansetzung der städtischen Unterstützung überschritten würden.

Die *Höhe der Sätze* ist naturgemäß sehr verschieden, sie richtet sich im großen ganzen nach den örtlichen Verhältnissen und ist im Laufe des Krieges der zunehmenden Teuerung entsprechend vielfach erhöht worden. Eine differenzielle Behandlung nach dem Beruf sieht *Berlin-Wilmersdorf* vor, wo die Unterstützung für Arbeiter anders bemessen ist als die für Handlungsgehilfen. Zuwendungen von anderer Seite werden bis zu einem gewissen Grade wohl überall angerechnet, Unterstützungen von Berufsvereinigungen gewöhnlich zur Hälfte. Eine Sonderstellung nimmt *Düsseldorf* ein, wo kleine Sätze bis zu 5 Mk. die Woche auf die kommunale Unterstützung nicht angerechnet werden und bei Familien mit mindestens 4 Kindern überhaupt keine Anrechnung der gewerkschaftlichen Unterstützung stattfindet.

Soweit auch teilweise Erwerbslose unterstützt werden, sind für diese besondere Bestimmungen getroffen. So in *Char-*

lottenburg, wo einem teilweise Erwerbslosen, wenn sein Arbeitsverdienst wöchentlich nicht das Eineinhalbfache der Normalunterstützung erreicht, auf Antrag ein Zuschuß zu dem Arbeitsverdienst derart gegeben werden kann, daß Arbeitsverdienst und Zuschuß zusammen 150 Proz. der Normalunterstützung erreichen, wobei der Zuschuß jedoch nicht mehr als die Normalunterstützung selbst betragen darf.

Daß die Arbeitslosenunterstützungen während des Krieges nirgends als Armenunterstützungen angesehen werden, sei nur nebenher erwähnt.

Wenn irgend etwas, so hat der Krieg die Notwendigkeit eines schnelleren Tempos auf dem Gebiete der Förderung der gemeindlichen Arbeitslosenfürsorge klar und deutlich vor Augen geführt. Mit einer Zwangsarbeitslosenversicherung von Reichs wegen ist einstweilen nicht zu rechnen, andererseits aber haben uns die Erfahrungen gezeigt, wie gering doch im Grunde genommen die Zahl derjenigen Familien ist — und zwar nicht nur unter den Arbeitern im engeren Sinne, sondern auch im sogenannten Mittelstande —, die auch nur vorübergehend auf den Verdienst ihrer Ernährer Verzicht leisten können.

Wir wissen nicht, wie sich die Verhältnisse nach dem Kriege gestalten werden, aber wenn wir, was keineswegs ausgeschlossen ist, nach der Rückkehr der Kriegsteilnehmer mit einem starken Angebot von Arbeitskräften zu rechnen haben, denen nicht die genügende Nachfrage nach Arbeitern gegenübersteht, dann wird die ohnehin schon durch den Krieg erzeugte Notlage der meisten Familien sich steigern und die Etats der Armenverwaltungen werden eine Belastung erfahren, wie wir sie selbst in den Zeiten der schwersten Krisen nicht aufzuweisen hatten. Die Angehörigen der Kriegsteilnehmer noch weiter auf Grund des Gesetzes vom 28. Februar 1888-4. August 1914 zu unterstützen, ist unzulässig, sie auf den Weg der Armenfürsorge zu verweisen, würde nicht nur jedem sozialen Empfinden, sondern auch dem Gefühl des Dankes widersprechen, den wir den Männern schulden, die mit ihrem Gut und Blut die Heimat beschirmt haben. Aber auch die während des Krieges geschaffenen gemeindlichen Einrichtungen, die ja vielfach nichts anderes sind als verbesserte

Armenunterstützungen, in ihrer jetzigen Form bestehen zu lassen, würde den Anforderungen nicht entsprechen. Es bleibt den Gemeinden nichts anderes übrig, als bei Zeiten Fürsorge zu treffen, damit sofort bei Beendigung des Krieges überall gut funktionierende Arbeitslosenversicherungen ins Leben treten können. Da, wo sie noch vorhanden sind, sollten die Gemeinden die Scheu vor der Berührung mit den Arbeiter- und Angestelltenorganisationen überwinden und sich auf den Boden des Genter Systems begeben, des einzigen von allen, das sich bisher bewährt hat und dessen Einführung keine langwierigen und zeitraubenden Vorarbeiten erfordert.

5. Schul- und Bildungswesen.

Schulreaktion. — Einheitsschule. — Vorschulen. — Aufstieg der Begabten. — Unentgeltlichkeit der Lernmittel. — Schulspeisungen. — Schulärzte.

DIE Rechte der Gemeinden auf dem Gebiet des Schulwesens sind äußerst beschränkt, sie haben im großen ganzen nur zu zahlen, aber nichts zu sagen. Zwar sind die städtischen Schulen kommunale und nicht staatliche Veranstaltungen, aber die kommunale Schulverwaltung untersteht der Staatsaufsicht, die auf diesem Gebiete noch schärfer einsetzt als auf irgendeinem andern. Die Gemeinden können die Lehrpläne nicht nach eigenem Ermessen aufstellen, sie sind hierbei wie bei fast allen das Schulwesen berührenden Fragen an die Gesetze und Anordnungen des Staates gebunden, und diese Gesetze und Anordnungen sind durchweg von zwei Gedanken beherrscht, einmal von dem Streben, den konfessionellen Charakter der Volksschule zu bewahren und zweitens von dem Streben, die Gliederung der Schulen in niedere, mittlere und höhere beizubehalten. So ist es denn dahin gekommen, daß die Volksschule wohl dem Namen nach eine Volksschule, in Wirklichkeit aber eine Armenschule oder wenigstens doch eine von den Kindern der minderbemittelten Bevölkerungsschichten

besuchte Schule ist, während die höheren Schulen im großen ganzen den Kindern der Besitzenden vorbehalten sind.

Die Reaktion erblickt in der Volksschule ein Instrument zur Aufrechterhaltung ihrer Klassenherrschaft, sie will die Kinder in erster Linie zu religiös sittlichen Menschen erziehen, die Uebermittlung von Wissen steht für sie erst an zweiter Stelle. Daher der Widerstand gegen jeden Versuch, die Schule ihres konfessionellen Charakters zu entkleiden. Im Gegensatz hierzu betrachtet die Sozialdemokratie die Schule als eine rein weltliche Einrichtung, für sie ist der Unterrichtszweck, wie es bereits in den Erläuterungen zum Erfurter Programm heißt, die Uebermittlung eines bestimmten Wissens, einer Reihe tatsächlicher Kenntnisse, die geistige Ausbildung des heranwachsenden Geschlechts: „Die Unterweisung der Kinder mit religiösen Dingen zu verquicken, ist ein grundsätzlicher Fehler. Die Mitwirkung kirchlicher Kräfte beim Unterricht ist deshalb unzulässig, die religiöse Unterweisung der Kinder, soweit eine solche von der Familie für nötig gehalten wird, ist von dem Schulplan auszuschließen. Hier etwas zu tun, ist Sache der Eltern oder ihrer kirchlichen Gemeinschaft; die Schule wahrt ihr weltliches Wesen und hält sich von allen Beziehungen zu irgendeinem Glaubensbekenntnis fern. Sie erfüllt ihre Pflicht, wenn sie die erforderliche Summe von Kenntnissen und Fertigkeiten den Kindern mitteilt, durch gute Zucht das kindliche Gemüt veredelt, schon in dem Kinde die Liebe zur Freiheit pflegt und für die Einsicht in die staatsbürgerlichen Pflichten und Rechte vorsorglich sich bemüht. Die Schule erziehe kenntnisreiche Menschen, gute Staatsbürger, aber sie mache sich nicht zum Werkzeuge irgendeiner kirchlichen Richtung.“

Welcher gesetzlichen Änderungen es bedarf, um das sozialistische Schulideal zu erreichen, das zu erörtern ist nicht die Aufgabe, die diese Abhandlung sich gestellt hat. Hier handelt es sich lediglich darum, zu zeigen, was die Gemeinden auch heute schon trotz aller einengenden Maßnahmen der Gesetzgebung und Verwaltung leisten können, um die Bildung des Volkes zu heben und ein körperlich und geistig gesundes Geschlecht heranzuziehen, dessen wir nach dem Kriege mehr als je zuvor bedürfen. Weigern sich die gesetzgebenden Körperschaften, die Vorbedingungen für eine bessere Ausbildung der

Jugend zu schaffen, so laden sie eine schwere Verantwortung auf sich, das Wort „freie Bahn jedem Tüchtigen“ wird dann auch in Zukunft auf dem Papier stehen bleiben. Aber der Widerstand der Gesetzgebung darf die Gemeindeverwaltungen nicht hindern, ihre Pflicht zu erfüllen und wenigstens ihrerseits alles zu tun, was sie zur geistigen und körperlichen Hebung der Jugend zu tun imstande sind.

Das Ziel, das der Sozialdemokratie vor Augen schwebt, ist die *nationale Einheitsschule*, sie versteht darunter nicht *eine* Schule oder eine einzige Schulgattung, die Einheitsschule ist, um mit Heinrich Schulz¹ zu reden, „nicht ein Prokustesbett, in das alle Kinder hineingezwängt werden, ob das Lehrziel oder der Unterrichtsbetrieb für ihre körperliche und geistige Veranlagung paßt oder nicht. Wohl ist die wirkliche Einheitschule so umfassend, daß sie die gesamte bildungspflichtige Jugend eines Volkes ohne Unterschied des Geschlechtes, des Alters, der Neigungen, der Fähigkeiten, der elterlichen Verhältnisse in sich einschließt. Aber sie ist zugleich so planmäßig gegliedert und so elastisch, daß sie jeder erzieherischen Besonderheit, jeder Abstufung im Können der Kinder, jeder Forderung der Gesellschaft an die körperliche, geistige und seelische Erziehung gerecht werden kann. . . . In der Einheitschule, wie sie die Sozialdemokratie erstrebt, werden vor allem zwei Grundsätze restlos zur Geltung kommen. Zunächst wird sie *alle bestehenden Schuleinrichtungen, soweit sie als erprobt und brauchbar gelten können, und alle noch zu schaffenden neuen Schuleinrichtungen in eine einzige organische Gesamtheit zusammenfassen*; innerhalb des Rahmens, in den sie alle Schulen einschließt, wird sie eine sinnvolle, von sozialpädagogischen Erwägungen geleitete Gliederung schaffen: auf die elementaren Schuleinrichtungen für die Kleinsten wird sie in planmäßiger Reihenfolge und in festem organischen Zusammenhange miteinander die höheren Schuleinrichtungen folgen lassen. Und als zweiten Grundsatz wird sie das *unbedingte Recht jedes einzelnen auf jede Schulgattung* aussprechen, ein Recht, das nur an der persönlichen Leistungsfähigkeit eine Grenze findet.“

¹ Heinrich Schulz, *Die Schulreform der Sozialdemokratie*. Dresden 1911, Verlag von Kaden u. Co.

Mit dieser Forderung steht die Sozialdemokratie keineswegs allein da. Auch die Deutsche Lehrerversammlung, auf der mehr als 132 000 im Deutschen Lehrerverein zusammengefaßte Volks- und Mittelschullehrer vertreten waren, hat am 2. Juli 1914 in Kiel die organisch gegliederte nationale Einheitsschule gefordert, die einen einheitlichen Lehrerstand zur notwendigen Voraussetzung hat, und in der jede Trennung nach sozialen und konfessionellen Rücksichten beseitigt ist, sie hat an alle volks- und bildungsfreundlichen Kreise des deutschen Volkes die Aufforderung gerichtet, alle Kräfte daran zu setzen, daß die der Verwirklichung *dieser* Einheitsschule entgegenstehenden Widerstände überwunden werden. Nach Tews¹ versteht der Deutsche Lehrerverein unter der Einheitsschule das gesamte Gebiet des öffentlichen Unterrichts vom Kindergarten bis zur Hochschule mit allen seinen Gliederungen und Verzweigungen auf den verschiedensten Stufen des Unterrichtswesens, in eine lebensvolle Verbindung aller Teile zu einem Ganzen gebracht. Daß damit nicht eine öde Gleichmacherei gemeint ist, daß die Einheitsschule keine „geistige Normalfütterung“ sein soll, in der jedem Kinde sein Maß gegeben wird, über das hinaus es nichts erhält, unter dem aber auch keines, vielleicht mit Ausnahme des schwachsinnigen, zurückbleiben darf, das geht deutlich aus den Ausführungen des Stadtschulrats *Kerschensteiner* in seinem Vortrage auf der Deutschen Lehrerversammlung in Kiel hervor:

„Man hat diese allgemeine öffentliche Schule, beginnend mit dem 6. und mit Einschluß der Hochschulen bis zum 22. oder 24. Lebensjahre aufsteigend Einheitsschule genannt. Der Ausdruck ist leicht irreführend, und fast alle Gegner der sog. Einheitsschule sind dem Kurzschluß zum Opfer gefallen, daß sie die *Einheit der gesamten Organisationen mit der Einzigkeit des Lehrplanes verwechselt* haben. Aber kein vernünftiger Freund der sog. Einheitsschule wird einer solchen Verwechslung unterliegen. Die Menschen, die äußerlich alle zur Gattung homo sapiens gehören, sind innerlich nicht bloß nach dem Milieu, in dem sie leben, sondern auch nach der Art der Anlagen, die sie ererbt haben, und nach dem Tempo, in dem sie sich entwickeln, so grundverschieden, daß *eine allgemeine öffentliche*

¹ J. Tews, „*Die deutsche Einheitsschule*“. Verlag von Julius Klinkhardt in Leipzig.

Schule mit einheitlichen Lehr- und Erziehungsplänen eine unverzeihliche Torheit wäre, eine der größten, die ich kenne. Die Freunde der Einheitsschule wissen ebenso gut wie ihre Gegner, daß die Kinder aus gebildeten Elternkreisen im allgemeinen mit einem reicheren Vorstellungsschatz und mit einer besseren sprachlichen Ausdrucksweise zur Elementarschule kommen, daß begabte Schüler sich oft schneller entwickeln als unbegabte, daß praktische Intelligenz anders geartet ist als theoretische, daß der organische Anschluß der unteren Schulen an die oberen Schulen von großer Wichtigkeit ist, daß ein gleichmäßig vorgebildetes Schülmateriale der Elementarschulen dem Lehrer der höheren Schulen recht angenehm ist, und noch viele andere Tatsachen, welche die Gegner der Einheitsschule vorbringen. Der wesentliche Unterschied ist nur der, daß ihre Freunde diesen Tatsachen innerhalb, ihre Gegner aber außerhalb der Organisation der Einheitsschule gerecht werden wollen. *Die pädagogisch-psychologische Differenzierung ist eine Grundvoraussetzung der Forderung der allgemeinen öffentlichen Schule*, ja, noch mehr, eine psychologisch-pädagogische Differenzierung ist überhaupt nur in einer einheitlichen allgemeinen öffentlichen Schule möglich und wirksam und umfassend für alle Schüler durchzuführen.“

Ein prinzipieller Unterschied zwischen den Forderungen des Deutschen Lehrervereins und der Sozialdemokratie besteht also nicht. Wohl aber darf man die Widerstände der Gegner der Einheitsschule nicht unterschätzen, die alles aufbieten und selbst vor dem Gebrauch der ältesten Schlagworte nicht zurückschrecken, um der Verwirklichung dieses Gedankens Hindernisse zu bereiten.

Die Einheitsschule soll das gesamte Gebiet des öffentlichen Unterrichts vom Kindergarten bis zur Hochschule umfassen und dabei völlig individualisieren und auf die Fähigkeiten eines jeden Kindes die gebührende Rücksicht nehmen. Alles was auf dem Wege zu diesem Ziele liegt, werden die wirklichen Bildungsfreunde, nicht zuletzt die Sozialdemokraten, unterstützen und durch ihre Mitarbeit in den Gemeindevertretungen und Gemeindeverwaltungen fördern, alles was uns von diesem Ziel abseits führt, werden sie bekämpfen.

Ein Hindernis zur Einführung der Einheitsschule bilden vor allem die *Vorschulen zu den höheren Lehranstalten*, die häufig als einem allgemeinen Unterrichtsbedürfnis entsprechend bezeichnet werden. Daß diese Behauptung unrichtig ist, ergibt

sich daraus, daß Vorschulen in Oesterreich, der Schweiz und Amerika völlig fehlen oder nur in geringem Umfange vorhanden sind, und daß sie, wie *Tews* nachweist, auch in Deutschland nur zu einem kleinen Bruchteile die Anwärter für den höheren Unterricht liefern. Lückenlos durchgeführt haben die Einrichtung der Vorschulen von den deutschen Bundesstaaten nur noch Anhalt, Lübeck, Lippe-Detmold und Mecklenburg-Strelitz, keine Vorschulen bestehen in Oesterreich, Bayern, Baden, Braunschweig, dem Königreich Sachsen, Sachsen-Koburg, Schaumburg - Lippe, Schwarzburg - Rudolstadt, Schwarzburg - Sondershausen, Sachsen - Weimar, Sachsen-Meiningen, Waldeck und der Provinz Westfalen, ein gemischtes System besteht in Preußen, wo sich die Zahl der Vorschulen in den letzten 10 Jahren von 204 auf 307 vermehrt hat, in Elsaß-Lothringen, Hamburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Sachsen - Altenburg, Sachsen - Gotha, Reuß ä. L., Reuß j. L. und Württemberg. In Württemberg ist es durch eine Aenderung der Organisation seit kurzem begabten Schülern, die die Volksschule $3\frac{1}{2}$ Jahre besucht haben, ermöglicht worden, wenn sie im letzten Halbjahr in einzelnen Fächern eine weitere Förderung erfahren haben, unmittelbar in die Sexta der höheren Lehranstalten einzutreten. Im großen ganzen begegnen wir der Vorschule in Süddeutschland nur vereinzelt, und auch in Mitteldeutschland ist sie nicht stark vertreten. Sie nimmt, je weiter man nach Norden und Osten kommt, im allgemeinen zu. In Mitteldeutschland wird sie aber teilweise ersetzt durch eine Gliederung der Volksschule in niedere, mittlere und höhere Bürgerschulen und in Volks- und Mittelschulen, die in einer Reihe von preußischen Provinzen eine bedeutende Rolle spielen. Die Vorschüler sind auch zu 90 vom Hundert aus den Orten gebürtig, in denen höhere Schulen bestehen. Die Vorschulen kommen also für die auswärtigen Schüler, die in den preußischen Hauptanstalten bis zu einem Drittel der Schülerschaft ausmachen, als Vorbereitungsschule fast gar nicht in Betracht und erhöhen damit noch die Ungleichmäßigkeit, die durch die Verschiedenartigkeit der Volksschulen in Stadt und Land schon geschaffen wird, bewirken also das Gegenteil dessen, was man ihnen nachsagt. 1911 waren von den 34 442 Vorschülern in den preußi-

schen höheren Schulen nur 2951 nicht aus dem Schulorte; in den Hauptanstalten kamen indessen auf 232 692 Schüler überhaupt 65 707 auswärtige.

Mehr noch als diese Zahlen, die wir der vortrefflichen Schrift von *Tews* entnehmen, spricht gegen die Vorschulen der starke Abgang von Schülern aus den unteren Klassen höherer Lehranstalten, eine Tatsache, die *Tews* zu dem Urteil berechtigt, daß es ein dem öffentlichen Wohl wenig zuträglicher Zustand ist, daß jede kleine Gemeinde berechtigt ist, eine öffentliche höhere Schule von sich aus zu begründen: „Die Schulen werden vielfach nicht um ihrer selbst willen, sondern zum Vorteil des Grundbesitzes ins Leben gerufen. Jede kleine Vorortgemeinde will ihre höhere Schule haben, nicht weil eine genügende Anzahl von Kindern für diese Schule vorhanden ist, sondern um neue vermögende Käufer oder Mieter anzulocken. Die Schule wird zum Lockmittel. Das Unternehmen würde aber in der Regel zu kostspielig werden, wenn man mit einer Sexta oder einigen Unterklassen beginnen würde. Die nötige Kinderzahl wäre eben nicht vorhanden, die Lehrergehälter wären zu teuer. Deswegen wird eine Vorschule zuerst als Privatschule ins Leben gerufen, dann zu einer öffentlichen gemacht. Außer den tatsächlich für höheren Unterricht später in Betracht kommenden Kindern lassen sich noch eitle oder aus dem Unternehmen Vorteile erhoffende Leute finden, die ihre Kinder zur Füllung der Vorschulen zur Verfügung stellen. Die Vorschule blüht, und nach einigen Jahren ist zu einer neuen höheren Schule, für die nicht das geringste Bedürfnis vorhanden ist, die viel Geld kostet und oft auch wenig leistet und Schüler aus anderen Gemeinden, auch wenig geeignete, mit offenen Armen aufnimmt, der Grund gelegt.“

Wird dieser Zustand beseitigt, werden die Gemeinden grundsätzlich keine neuen Vorschulen mehr errichten, wie es bereits hier und da geplant ist, so ist damit nicht nur dem öffentlichen Wohle gedient, sondern vor allem würde das dem Ausbau der Volksschule zugute kommen.

Wie stiefmütterlich die Volksschule im allgemeinen noch behandelt wird, ersieht man daraus, daß nach dem Statistischen Jahrbuch der Deutschen Städte eine vollkommen selbständige



achte Klasse nur neun deutsche Städte haben, eine einzige (Kiel) hat bereits eine neunte Klasse eingerichtet, alle übrigen haben nur sieben Klassen. Noch ungünstiger liegen die Verhältnisse auf dem Lande.

Im wesentlichen haben sich die Gemeinden damit begnügt, Maßnahmen zu treffen, um befähigten Kindern der Volksschule wenigstens den *Aufstieg in höhere Schulen* zu ermöglichen. In einigen Orten ist die Möglichkeit gegeben, daß die Volksschüler im dritten Jahrgang noch Ergänzungsunterricht erhalten, um ohne Zeitverlust in die unterste Klasse der höheren Lehranstalten übergehen zu können. *Frankfurt a. M.* hat einigen Volksschulen noch eine Oberklasse angegliedert, um so zu erreichen, daß in einem Jahrgang die Kinder so weit gebracht werden, daß sie das Einjährigenzeugnis erhalten und alles lernen, was die Mittelschule leistet. Ueber das Ergebnis läßt sich ein Urteil noch nicht fällen, da die Einrichtung erst ganz jungen Datums ist. Länger zurück liegen die Versuche in *Elberfeld* und *Charlottenburg*. *Elberfeld* hat besondere Förderklassen für Schwachbegabte eingerichtet, um die Kinder davor zu bewahren, daß sie dieselbe Klasse zweimal durchlaufen müssen. Schüler, die auch in diesen Sonderklassen versagen, sollen in der Regel der Hilfsschule zugewiesen werden. Um die schwachen Kinder der unteren Jahrgänge noch besonders zu fördern, sind für diese Klassen je zwei Nachhilfestunden angesetzt. Aehnlich in *Charlottenburg*. Hier werden, um den Unterricht in der untersten Klasse, der Grundklasse, möglichst zu erleichtern, die Kinder, welche trotz ihres Eintritts in das schulpflichtige Alter noch nicht recht reif für die Einschulung sind, zunächst in einem Kindergarten unter Aufsicht einer geeigneten Lehrerin vorbereitet. In der Grundklasse selbst darf die Frequenz 45 nicht übersteigen und die Unterrichtszeit 18 Wochenstunden nicht überschreiten. Nach je 25 Minuten tritt eine Pause von 3 bis 5 Minuten ein. Die schulärztliche Ueberwachung der Kinder wird verstärkt. Zur Förderung solcher Kinder, welche in der Klasse nicht fortkommen, erteilt der Klassenlehrer im zweiten Halbjahr wöchentlich 3 Stunden Nachhilfeunterricht. Der Rektor ist befugt, die daran teilnehmenden Kinder von einigen lektionsplanmäßigen Lehrstunden zu dispensieren. Nach Klasse VI der Normalschule

kommen nur die Kinder, die das Ziel der Grundklasse erreichen. Auch in der Normalschule erteilt der Klassenlehrer den schwächsten Kindern und solchen, die infolge von Krankheit und dergl. einige, aber nicht sehr erhebliche Lücken aufweisen, wöchentlich 3 Stunden Nachhilfeunterricht. Zwischen die Normalschule und die Hilfsschule für Schwachbefähigte ist ein System von Klassen, die sog. B.-Klassen, eingeschoben, das in bezug auf Lehrmethode und Bemessung des Lehrstoffs den Bedürfnissen solcher Kinder Rechnung trägt, die in den Klassen der Normalschule zwar nicht mit fortkommen, deren geistige Kräfte aber eine Ueberweisung in die Hilfsschule nicht notwendig erscheinen lassen. Die tüchtigsten Schüler der Normalklasse IV endlich, welche bei ihrer Versetzung nicht nach der Sexta einer höheren Lehranstalt übergehen, werden in besonderen sogenannten A-Klassen zusammengefaßt und nach einem besonderen Lehrplan in einer Fremdsprache unterrichtet.

Neuerdings hat *Berlin* mit dem Aufstieg begabter Kinder von der Gemeindeschule in höhere Lehranstalten, der für Knaben schon seit längerer Zeit möglich ist, auch für Mädchen den Anfang gemacht. Die Verwaltung hat die Verfassung und den Lehrplan einer von ihr übernommenen Mittelschule so geändert, daß die Unterstufe fortfällt und daß zum Besuch der sechsten Klasse fortan Schülerinnen der Gemeindeschule, die mit einer guten Zensur insbesondere im Betragen, Rechnen und Deutsch nach der vierten Klasse versetzt sind, ohne Prüfung zugelassen werden. Die nach dem fünften Schuljahre aus der erledigten dritten Klasse der Gemeindeschule in die vierte Klasse der Mittelschule übertretenden Kinder erhalten nach der Aufnahme in die vierte Klasse während der lehrplanmäßigen Stunden im Französischen in einem eigenen Kursus Sonderunterricht, so daß sie das Pensum der fünften und vierten Klasse in einem Jahre erledigen und dann in der dritten Klasse an dem ordnungsmäßigen französischen Unterricht teilnehmen können; nach einem Jahre können diese Mädchen in die vierte Klasse des Lyzeums übergehen, wo das Englische beginnt, und nach einem weiteren Jahr finden sie vom Lyzeum aus Anschluß an die Studienanstalt. Außerdem sind in der Mittelschule je zwei Förderklassen geschaffen, die nur 30 Schülerinnen aufnehmen,

die das sechste Schuljahr absolviert, die zweite Klasse der Gemeindeschule erledigt haben und in die dritte Klasse der Mittelschule übertreten. In der Förderklasse III F wird in allen Fächern das Pensum der sechsten und fünften Klasse der Mittelschule erledigt, soweit es nicht schon in der Gemeindeschule durchgenommen ist, in der II F-Klasse das Pensum der dritten und zweiten Klasse der Mittelschule.

Dieser Uebergang nach dem sechsten Schuljahr ist das Kernstück der Aenderung. Die Mädchen haben den wesentlichen Teil der Volksschulbildung genossen und sich dabei bewährt, sie stehen schon im 13. Lebensjahre, können also in bezug auf ihre Entwicklungsmöglichkeit mit einiger Sicherheit beurteilt werden. Ihnen werden deshalb auch in erster Linie die Freistellen offen gehalten, deren Zahl bis zu 25 Proz. beträgt. Ein Anschluß an das Lyzeum und die Studienanstalt ist für sie freilich nur dann möglich, wenn auf diesen beiden Anstalten Förderklassen eingerichtet werden. Zunächst findet der erste und einzige Uebergang aus der Mittelschule in das Lyzeum nach beendeter Mittelstufe der Mittelschule statt, also von der erledigten vierten Klasse aus, und zwar in die vierte Klasse des Lyzeums. Nach einem Jahre ist dann auch vom Lyzeum die Möglichkeit gegeben, in die Studienanstalt überzugehen. Der Uebergang aus der Gemeindeschule in das Lyzeum findet nicht nur wie bisher mit Verlust eines Jahres von der vollendeten vierten Gemeindeschulklasse in die siebente Klasse des Lyzeums ohne weiteres statt, sondern von jetzt ab auch ohne Zeitverlust von der vollendeten fünften Gemeindeschulklasse, nachdem die Mädchen in der fünften Klasse vier Stunden Ergänzungsunterricht im Deutschen und Rechnen erhalten haben.

Die Ausbildung ist hier ruhiger als auf dem Wege über die Mittelschule und erhält von vornherein einen wissenschaftlichen Charakter. Allerdings wird besondere Begabung verlangt, die in dem jugendlichen Alter schwer zu beurteilen ist. Der Ergänzungsunterricht ist nötig, da der Ministerialerlaß vom 30. Juni 1916, der die Leistungen der Vorschule an die drei untersten Gemeindeschulklassen angleicht, auf die Lyzeen als in sich einheitliche Anstalten ohne Vorschule nicht angewendet werden kann.

Ferner plant Berlin die Umwandlung einer Reihe von Schulen in besondere Anstalten für hervorragend befähigte Gemeindeschüler, die sich ihrer ganzen Veranlagung nach zum Studium eignen und denen Gelegenheit geboten werden soll, nach Vollendung der ersten Klasse der Gemeindeschule in sechs Jahren die Reife für den Besuch der Universität zu erlangen. Es soll erstens ein verkürztes Realgymnasium begründet werden, das sich an die vollendete erste Volksschulklasse — nicht die Oberklasse — anschließt, in das die Schüler daher im Alter von etwa dreizehn Jahren eintreten, um in sechs Jahren zum Abiturientenexamen geführt zu werden. Nach zwei Jahren des Beginns des Unterrichts soll von dem Realgymnasium ein verkürztes humanistisches Gymnasium abgezweigt werden, das dann in vier Jahren, im ganzen also ebenfalls in sechs Jahren, zum Abiturientenexamen führen soll. Es soll ferner eine verkürzte Realschule, die sich ebenfalls an die erste Klasse der Gemeindeschule anschließt, mit dreijährigem Kursus begründet werden, die hauptsächlich den Zweck haben soll, für Handwerk, Handel und Gewerbe geeignete Lehrlinge auszubilden und mit entsprechender höherer Bildung zu versehen.

Für die neuen Schulen sollen ohne Beschränkung auf eine bestimmte Prozentzahl nach nachgewiesener Bedürftigkeit Freischule und freie Lernmittel und nach genauester Prüfung der Verhältnisse und bei besonderer Würdigkeit vom zweiten Jahre ab dazu eine jährliche Unterhaltungsbeihilfe von 300 Mk. gewährt werden. Die Auswahl der Schüler hat die städtische Deputation auf Eingabe der Eltern und nach Vorschlag der Direktoren, gleichgültig, ob Schulgeld gezahlt wird oder nicht, zu treffen.

Nach Verwirklichung dieser Pläne wird für wirklich Hochbegabte aus den Gemeindeschulen der Weg zu allen Studien und zu den Lehrzielen aller bestehenden Schulanstalten, Gymnasien, Realgymnasien, Oberrealschulen, Universitäten und technischen Hochschulen eröffnet.

Den Gedanken der Einheitsschule dagegen lehnt der Berliner Magistrat ab, er sagt in der Begründung seiner Vorlage:

„Die Frage der Einheitsschule hat in den letzten Jahren in steigendem Maße die pädagogische und politische Presse beschäftigt. Wir glauben, keine Veranlassung zu haben, den radikalen Vorschlä-

gen einzelner Pädagogen Gehör zu schenken, die eine förmliche Umwälzung unseres gesamten Schulwesens ins Auge fassen, sehen jedoch als berechtigten Kern der Bewegung den Aufstieg der wirklich begabten Kinder der unteren Bevölkerungsklassen an. Es erscheint in der Tat bei den schweren Verlusten an Volkskraft, die der Krieg mit sich gebracht hat, erforderlich, jedem wahrhaft Tüchtigen Gelegenheit zu geben, die ihm eigenen Anlagen zum Wohle des Ganzen auszubilden. Am Ausbau des Fach- und Fortbildungsschulwesens wird ständig gearbeitet, um dem Handwerk, dem Handel und der Industrie geeignete und gut vorgebildete Kräfte zuzuführen; eine Vorlage über die Errichtung einer Präparandenanstalt wird demnächst gemacht werden; nun soll auch der Uebergang in die höheren Schulen erleichtert werden.“

Allzu viel ist es nicht, was die Gemeinden bisher auf diesem Gebiete geleistet haben. Es sind bescheidene Anfänge, aber immerhin Anfänge, auf denen weiter gebaut werden kann, um so eine Annäherung der verschiedenen Schulgattungen herbeizuführen.

Ueber die Notwendigkeit der *Unentgeltlichkeit der Lernmittel* viel Worte zu verlieren, erübrigt sich. Angesichts der Tatsache, daß in den völlig unentgeltlichen Volksschulen heute die Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln auf den Kopf des Schülers nur $\frac{1}{6}$ des Gesamtaufwandes bzw. $\frac{1}{4}$ des Zuschusses für einen höheren Schüler und den 14. Teil des Zuschusses für einen Studenten betragen, kann man wohl mit Fug und Recht verlangen, daß den Kindern der Volksschule die Lernmittel geliefert werden, um so mehr, da die Unentgeltlichkeit der Lernmittel in demselben Maße die Konsequenz der allgemeinen Schulpflicht ist wie die Schulgeldfreiheit. Daß darüber hinaus die Besucher der Volksschule sowohl als auch die begabten Kinder, die auf Kosten der Gemeinde oder des Staates in höhere Lehranstalten Aufnahme gefunden haben, frei *verpflegt* werden müssen, ist eine ganz selbstverständliche Forderung, die ursprünglich nur von sozialdemokratischer Seite erhoben wurde, für die aber heute in immer wachsender Zahl auch erfahrene Pädagogen eintreten.

Das wichtige Gebiet der *Schulgesundheitspflege* kann an dieser Stelle nicht eingehend behandelt werden; es möge vorläufig der Hinweis darauf genügen, daß die Allgemeinheit heute

noch mehr als vor dem Kriege die Pflicht hat, der Erhaltung und Förderung der Gesundheit unserer Schuljugend die größte Aufmerksamkeit zu widmen. Zu keiner Zeit hat der Satz „mens sana in corpore sano“ eine solche Bedeutung erlangt wie heute, wo die Folgen der Unterernährung unserer Jugend sich in so entsetzlicher Weise bemerkbar machen.

Vor allem bedürfen die *Schulspeisungen*, mit denen bereits vor dem Kriege Versuche gemacht sind und die während des Krieges als Notstandsmaßnahmen eine weitere Ausdehnung erfahren haben, eines planmäßigen Ausbaus, sie müssen zu einer ständigen Einrichtung, zu einem wichtigen Bestandteil der Erziehung unserer Jugend gemacht werden. Einer der ersten, der die Frage der Schulspeisungen in Deutschland genauer untersucht hat, Oberbürgermeister *Cuno-Hagen*, ist schon lange vor dem Kriege zu dem Ergebnis gekommen, daß wenn die allgemeine Schulpflicht Nutzen bringen soll, die Kinder auch befähigt werden müssen, dem Unterricht zu folgen: „Wenn die Kinder nüchtern oder allenfalls mit etwas schlechtem Kaffee oder Zichorienkaffee im Magen stundenlang dem Unterricht folgen sollen, so wird man keine Erfolge erzielen, während andererseits eine ungünstige Einwirkung auf die Gesundheit nicht ausbleiben kann, zumal die Kinder sich ohnehin nicht in besonders gutem Ernährungszustande befinden werden. Auch von Natur gut beanlagte Kinder müssen infolge mangelhafter Ernährung geistig herunterkommen, schlaff und nach und nach abgestumpft werden.“ Auf keinen Fall darf die Schulspeisung ein Akt der Armenpflege sein, sie muß vielmehr einen integrierenden Bestandteil des Schulunterrichts bilden.

Weiter muß die *körperliche Ausbildung der heranwachsenden Jugend* jedes Nebenzweckes entkleidet und um ihrer selbst willen gefördert werden. Vor allem aber ist ein systematischer Ausbau des Systems der *Schulärzte* erforderlich. Es genügt nicht, daß die Schulärzte den Gesundheitszustand der Schulkinder überwachen, ihnen muß auch die Behandlung kranker Schulkinder übertragen werden. Werden ihnen, wie es vereinzelt bereits geschieht, Schulschwestern und Schulhelferinnen zur Seite gestellt, die die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus aufrechterhalten, so wird die Gesundheit der Schuljugend wesentlich gehoben werden.

Worauf es bei der Schulreform ankommt, ist, um uns der Worte von Professor *Rein-Jena*¹ zu bedienen, „die Lücken, die der Krieg gerissen hat, auszufüllen, damit die Arbeit auf den mannigfachen Gebieten unserer Kultur keinen Stillstand erleidet, und zu prüfen, ob die Wege für den Aufstieg der Begabtesten so geordnet sind, daß sie sich ohne allzu große Schwierigkeiten durchsetzen können. Mögen die Gemeinden sich ihrer Pflicht bewußt sein! Mögen sie daran mitarbeiten, daß das Wort: „Ein Volk, eine Schule!“ zur Wahrheit werde.“

¹ W. Rein, Schulorganisation der Zukunft. In: „*Recht, Verwaltung und Politik im Neuen Deutschland*“, Stuttgart 1916, Ferdinand Enke.

INHALT

Vorwort (Seite 3.)

1. Verfassungs- und Verwaltungsfragen.
(Seite 5—22.)

Die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung. — Die deutsche Gemeindeverfassung. — Hausbesitzerprivileg. — Öffentliche Stimmabgabe. — Selbstverwaltung der Gemeinden. — Bestätigungsrecht. — Landtagswahlrecht. — Verwaltungsorganisation. — Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 18. März 1916. — Ankündigung der Einschränkung der Staatsaufsicht in Preußen. — Grundgedanken der Neuorientierung.

2. Finanzwesen. (Seite 22—40.)

Finanzlage der Gemeinden. — Sozialdemokratische Forderungen. — Grundzüge des Kommunalabgabewesens. — Entwicklung der Steuerpolitik in den deutschen Gemeinden. — Anspannung der direkten Steuern. — Belastung des Einkommens. — Neue Einnahmequellen für die Gemeinden. — Kommunalen Regiebetrieb. — Gemischt-wirtschaftliche Unternehmungen. — Tarifpolitik. — Vorschläge.

3. Armen- und Waisenpflege. (Seite 41—67.)

Begriff der öffentlichen Armenpflege. — Armenunterstützung und öffentliche Rechte. — Armengesetzgebung. — Arbeitszwang gegen säumige Nährpflichtige. — Abwälzung der Armenlasten. — Das Elberfelder System. — Frauen in der Armenpflege. — Hinzuziehung von Arbeitern zur Armenpflege. — Berufsbeamte in der Armenpflege. — Vorbeugende Armenpflege. — Arbeit und Armenpflege. — Kriegswohlfahrtspflege und Armenpflege. — Armenkrankenpflege. — Freie Arzt-

wahl in der Armenpflege. — Armenkrankenpflege auf dem Lande. — Waisenpflege. — Generalvormundschaft. — Richtlinien für die Armenpflege nach dem Kriege.

4. A r b e i t s l o s e n f ü r s o r g e. (Seite 68—91.)

Reichsarbeitslosenversicherung. — Staatliche Förderung der kommunalen Arbeitslosenversicherung. — Forderungen der Arbeiterorganisationen. — Gemeindliche Einrichtungen vor dem Kriege. — Maßnahmen während des Krieges. — Statistisches. — Kritik der Kriegsmaßnahmen. — Zusammenarbeiten von Gemeinde und Gewerkschaften. — Notwendigkeit der Fürsorge für die heimkehrenden Kriegsteilnehmer.

5. S c h u l - u n d B i l d u n g s w e s e n. (Seite 91—104.)

Schulreaktion. — Einheitsschule. — Vorschulen. — Aufstieg der Begabten. — Unentgeltlichkeit der Lernmittel. — Schulspeisungen. — Schulärzte.

Hirsch, Paul

Aufgaben der deutschen Gemeindepolitik nach dem Kriege Verfassungs- und
Verwaltungsfragen ; Finanzwesen ; Armen- und Waisenpflege ; Arbeitslosenfü
rsorge ; Schul- und Bildungswesen

Berlin 1917

Pol.g. 1039 x-1/5

urn:nbn:de:bvb:12-bsb11127872-2